

HELSINGIN YLIOPISTO

Digitalisaatiohankkeesta saatavien hyötyjen mittaaminen

Tapaustutkimus Verohallinnon
valmisohjelmistohankkeesta

Heidi Hanhela
Pro gradu -tutkielma
Yleinen valtio-oppi, hallinnon ja organisaatioiden tutkimus
Valtiotieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
Toukokuu 2020



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

| | | | |
|---|--|--|---|
| Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta | | Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos | |
| Tekijä – Författare – Author Hanhela, Heidi Ilona Kirsikka | | | |
| Työn nimi – Arbetets titel – Title Digitalisaatiohankkeesta saatavien hyötyjen mittaaminen – Tapaustutkimus Verohallinnon valmisohjelmistohankkeesta | | | |
| Oppiaine – Läroämne – Subject Yleinen valtio-oppi, hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linja | | | |
| Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma | | Aika – Datum – Month and year toukokuu 2020 | Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 71 |
| Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Digitalisaatio on megatrendi, joka asettaa paineet myös julkisen sektorin organisaatioille ottaa käyttöön modernimpia työskentelytapoja ja -välineitä. Tutkielman tutkimuskohteena oleva Verohallinto on yksi julkisen sektorin edelläkävijöistä digitalisaation saralla, sillä he ovat sähköistäneet palveluitaan jo 1990-luvulta asti. Verohallinto päätti toteuttaa historiansa suurimman hankkeen korvattaessa kaikki sähköiset järjestelmänsä yhdellä uudella valmisohjelmistolla. Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, millä tavoin Verohallinto mittaa ja arvioi tästä valmisohjelmistohankkeesta saamiaan hyötyjä. Lisäksi tutkielman tavoitteena on selvittää, millaisia valmisohjelmistohankkeesta saadut hyödyt ovat, asettaako lainsäädäntö vaatimuksia hyötyjen mittaamiselle ja arvioinnille sekä onko Verohallinnolla suunnitelmassa parantaa hyötyjen mittaamista ja arviointia tulevaisuudessa.</p> <p>Tutkimuksen aineistona on tutkimusta varten kerätyt asiantuntijahaastattelut, jotka kerättiin teemahaastatteluina Verohallinnon ja valtiovarainministeriön edustajilta. Haastatteluaineiston lisäksi tukena käytetään Verohallinnolta ja valtiovarainministeriöltä saatuja virallisia valmisohjelmistohankkeen dokumentteja. Haastatteluaineisto analysoidaan laadullisen sisällönanalyysin keinoin ja teoreettiseen viitekehykseen tukeutuen. Teoreettisena viitekehyksenä tutkielmassa toimii yhdistelmä eri tutkijoiden näkemyksiä suoritusmittaus-teorioista. Näistä tutkielman kannalta merkittävin on Wouter Van Doorenin, Geert Bouckaertin ja John Halliganin viiden askeleen suoritusmittausprosessi.</p> <p>Tutkielman keskeisimpänä tuloksena on havainto siitä, että Verohallinto mittaa ja arvioi valmisohjelmistohankkeesta saamiaan hyötyjä laajemmin kuin viitekehyksenä käytetty viiden askeleen suoritusmittausprosessi ohjeistaa. Näiden viiden askeleen, jotka ovat mitattavien hyötyjen priorisointi, mittausindikaattorien valinta, datan keräys, analyysi ja raportointi, lisäksi Verohallinnon mittausprosessissa korostuu mittaaminen hankkeen elinkaaren eri vaiheissa hyvin organisoidusti. Toinen keskeinen havainto tutkielmassa on, että Verohallinto määrittäi mitattavat hyödyt erinomaisesti jo hanketta asetettaessa, mutta tämän jälkeen se ei ota kantaa ennakoimattomiin hyötyihin tai sellaisiin hyötyihin, jotka eivät ole mitattavissa. Kolmantena havaintona tutkielmassa todetaan, että kaikki haastateltavat ovat hyvin tyytyväisiä Verohallinnon toimintaan hyötyjen mittaamiseksi ja arvioimiseksi, eivätkä he aktiivisesti koe tarvetta toiminnan kehittämiseksi.</p> <p>Tutkielma tarjoaa perusteelliset vastaukset kaikkiin asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Se tarjoaa myös hyvän pohjan mahdolliselle jatkotutkimukselle. Tutkielmassa todetaan, että tarve jatkotutkimukselle digitalisaation hyötyjen mittaamisesta on suuri, sillä tieteellisiä viitekehyksiä ei ole kehitetty viime vuosina, vaikka tämä olisi digitalisaation nopea kehitys huomioon ottaen tärkeää. Tutkielman tulokset eivät ole sellaisenaan yleistettävissä laajemmin yhteiskuntaan, sillä tutkimuskohteena on vain yksi rajattu hanke. Tutkimukseen liittyy myös jonkin verran rajoitteita haastattelujen suhteen, mutta nämä eivät todennäköisesti vaikuttaneet merkittävästi tutkimustuloksiin.</p> | | | |
| Avainsanat – Nyckelord – Keywords digitalisaatio, suoritusmittaus, hyöty, valmisohjelmisto, sähköinen hallinta | | | |

Sisällysluettelo

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Johdanto | 1 |
| 2 | Julkiset hankinnat | 4 |
| 2.1 | Hankintalaki | 5 |
| 2.2 | Hankintojen arviointi | 7 |
| 3 | Viitekehys | 10 |
| 3.1 | Digitalisaatio, hyödyt ja mittaaminen | 10 |
| 3.2 | Suoritusmittaus | 14 |
| 3.2.1 | Viisi askelta hyötyjen mittaamiseksi | 16 |
| 3.2.2 | Suoritusmittaus digitaalisella ajalla | 20 |
| 3.3 | Aikaisempi tutkimus | 23 |
| 4 | Tutkimuskohde | 26 |
| 4.1 | Valmisohjelmisto | 27 |
| 4.2 | Verohallinto | 28 |
| 4.3 | Valmis-hanke | 30 |
| 4.3.1 | Hankkeen aikataulu | 31 |
| 4.3.2 | Hankeorganisaatio | 34 |
| 4.3.3 | Hankkeen tavoitteet | 36 |
| 4.3.4 | Hankkeeseen liittyvä lainsäädäntö | 38 |
| 5 | Aineisto ja menetelmät | 40 |
| 5.1 | Menetelmänä teemahaastattelu | 40 |
| 5.2 | Haastattelujen toteutus | 43 |
| 5.3 | Analyysimenetelmät | 46 |
| 6 | Analyysi | 49 |
| 6.1 | Hyötyjen mittaaminen ja arviointi | 50 |
| 6.2 | Hyötyjen määrittely | 56 |
| 6.3 | Hyötyjen mittaamisen ja arvioinnin parantaminen | 60 |
| 6.4 | Hyödyt ja lainsäädäntö | 64 |
| 7 | Johtopäätökset ja yhteenvedo | 67 |
| | Lähdeluettelo | 72 |
| | Liitteet | 82 |

Taulukkoluetelo

| | |
|-----------------|----|
| Taulukko 1..... | 33 |
|-----------------|----|

Kuvioluettelo

| | |
|--------------|----|
| Kuvio 1..... | 17 |
| Kuvio 2..... | 21 |
| Kuvio 3..... | 23 |
| Kuvio 4..... | 35 |

1 Johdanto

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on selvittää, missä määrin julkiset organisaatiot mittaavat ja arvioivat digitalisaatiohankkeista saamiaan hyötyjä. Digitalisaatio on megatrendi, joka on näkynyt vahvasti myös Suomen julkisella sektorilla jo pitkään. Ensimmäisen kerran valtionhallinnon digitalisaatiota lähdettiin määrätietoisesti edistämään vuonna 2003 Anneli Jäätteenmäen hallitusohjelman mukaisesti Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana (Jäätteenmäen hallitusohjelma, 2003; Vanhasen I hallitusohjelma, 2003). Jo tätä aikaisemmin digitalisaatioon ja teknologian kehitykseen on kuitenkin viitattu edeltävissäkin hallitusohjelmissa. Ensimmäinen maininta digitalisaatiosta löytyy Lipposen II hallitusohjelmasta (1999). Siinä todetaan, että ”uusia viestintäteknologioita kuten digitalisointia edistetään”, mikä on kuitenkin hyvin abstraktia.

Tutkielman tavoitteena on selvittää, kuinka Suomen julkisella sektorilla mitataan ja arvioidaan digitalisaatiohankkeista saatuja erilaisia hyötyjä. Tutkielman tutkimuskohteena on Verohallinnon valmisohjelmistohanke, eli Valmis-hanke, joten tarkemmat tutkimuskysymykset rakentuvat tämän hankkeen ja organisaation ympärille.

Tutkimuskysymykset ovat seuraavanlaiset:

- TK 1: Kuinka Verohallinnon Valmis-hankkeessa mitataan ja arvioidaan hankkeen tuomia hyötyjä?
- TK 2: Mitä hyödyillä tarkoitetaan Valmis-hankkeen kontekstissa? Kuka on saanut millaisiakin hyötyjä?
- TK 3: Millaiset vaatimukset lainsäädäntö asettaa digitalisaatiohankkeista saatavien hyötyjen arvioinnille ja mittaamiselle?
- TK 4: Millä tavalla Verohallinto suunnittelee edistävänsä erilaisten hyötyjen arviointia ja mittaamista tulevaisuudessa?

Pääasiallinen tutkimuskysymys on kysymyksistä ensimmäinen ja sillä pyritään selvittämään, kuinka digitalisaatiosta saatavia hyötyjä mitataan ja arvioidaan Valmis-

hankkeissa. Seuraavat kaksi tutkimuskysymystä tähtäävät päätutkimuskysymyksen tarkentamiseen ja auttavat syventämään siihen liittyvää tietoa. Neljäs tutkimuskysymys puolestaan suuntaa tulevaisuuteen ja pyrkii hakemaan vastauksia siihen, kuinka digitalisaatiosta saatavien hyötyjen mittaamista voisi parantaa tulevaisuuden hankkeissa.

Digitalisaation vaikutuksia suhteessa sähköiseen hallintaan (e-Governance) on tutkittu paljon (mm. Gaspar & Ternai, 2019; Saxena, 2005; Åkesson ym., 2008). Myös digitalisaatiosta saatavien hyötyjen mittaamista ja arviointia julkisella sektorilla on tutkittu (mm. Parviainen, Kääriäinen, Honkatukia, ym., 2017), mutta tutkimuksessa painottuu olemassa olevan tutkimuksen referointi, eikä esimerkiksi uusien mittausmallien kehittäminen. Toki tutkimusta digitalisaation hyötyjen mittaamisesta on tehty (mm. Isaac, 2007), mutta tämä on melko vanhaa ottaen huomioon digitalisaation nopean kehityksen. Näin ollen tarve tuoreelle tutkimukselle aiheesta on olemassa.

Esitutkimushaastattelujen perusteella eri hankkeiden tuomia hyötyjä ei juurikaan systemaattisesti ja formaalisti arvioida tai mitata Verohallinnossa. Myöskään Valmis-hanketta julkisten materiaalien perusteella tarkasteltaessa ei löydy selkeitä kuvauksia mahdollisesta hyötyjen mittaamisesta ja evaluoinnista, vaikka hanketta asetettaessa on tehty arviot hyötyodotuksista. Asian tarkempi tutkiminen on perusteltua, jotta hyötyjen arviointiin liittyvät haasteet ymmärretään paremmin. Tutkimalla Verohallinnon Valmis-hanketta voi luoda pohjaa laajemmalle jatkotutkimukselle digitalisaatiohankkeiden tuomien hyötyjen mittaamisesta ja arvioinnista. Pro gradu -tutkielman laajuiseen työhön Valmis-hanke on sopivan kokoinen. Uusien mittauskehikoiden kehittäminen vastaisi laajuudeltaan vähintään väitöskirjatyötä, ja siksi siihen ei tässä tutkielmassa pyritä.

Tutkielman toisessa ja kolmannessa luvussa taustoitan tutkielman kontekstia siihen liittyvän lainsäädännön sekä teoreettisen viitekehyksen esittelyn avulla. Hankintalaki on olennainen osa tutkimusta, sillä tutkimuskohteena oleva Valmis-hanke on hankintalain alainen ja kyseinen laki asettaa sille tietyt vaatimukset. Julkishallinnon digitalisaatiohankkeet ovat usein hankintoja ulkopuoliselta toimittajalta, ja siksi hankintalainsäädännöllinen näkökulma on suuressa asemassa tutkielmassa. Kolmannessa luvussa taustoitan ensin tutkielman kannalta olennaista termistöä ja

tämän jälkeen kuvaan tutkielman teoreettisen viitekehyksen. Luvun lopussa avaan vielä aiempaa tutkimusta alalta. Neljännessä luvussa esittelen varsinaisen tutkimuskohteen eli Verohallinnon organisaationa sekä Valmis-hankkeen. Viidennessä luvussa esittelen teemahaastatteluilla keräämäni aineiston sekä tutkimusmetodologian. Tässä tutkielmassa käytän menetelmänä laadullista sisällönanalyysia ja analyysin tukena Atlas.ti -ohjelmistoa. Varsinaisen analyysin käyn läpi tutkimuskysymys kerrallaan tutkielman kuudennessa luvussa. Viimeisessä luvussa vedän tutkielman johtopäätökset yhteen sekä pohdin tutkielman onnistumista, siihen liittyviä rajoitteita sekä esitän ajatukseni koskien mahdollista jatkotutkimusta.

2 Julkiset hankinnat

Julkiset hankinnat ovat tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita julkiset toimijat, eli hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt, tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020c). Julkiset hankinnat tehdään verorahoilla, minkä vuoksi ne herättävät kokoluokkansa mukaan joskus enemmän tai vähemmän keskustelua, vaikka hankintojen tekemiseen onkin laissa tarkat säännöt. Julkiset toimijat voivat tehdä hankintansa itse tai ulkoistaa hankintatoimen joko kokonaan tai osittain käyttäen ulkoisia konsultointi- tai neuvontapalveluita. Yksityisten konsultointia tarjoavien yritysten lisäksi vastaavia toimijoita on myös julkisella sektorilla.

Valtion ja Kuntaliiton omistama Hansel Oy on täysin julkisiin hankintoihin keskittyvä yritys, ja näin ollen hyvin merkittävä toimija julkisten hankintojen piirissä (Hansel Oy, 2020). Hansel Oy:n vuoden 2019 vuosikertomuksen mukaan (2020) se on voittoa tavoittelematon yhtiö tavoitteenaan tuottaa julkiselle sektorille säästöjä tuloksellisen hankintatoimen avulla. Hansel Oy:n liiketoiminta on edellä mainitun vuosikertomuksen mukaan jaettu yhteishankintoihin, kilpailutuspalveluihin ja hankintatoimen kehittämispalveluihin. Hansel Oy:n toiminnasta säädetään erikseen laissa (Laki Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, 1096/2008).

Julkisia hankintoja tehdään Suomessa vuosittain jopa 35 miljardin euron edestä (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2017). Hansel Oy on ollut vuonna 2019 mukana 1,5 miljardin euron edestä julkisen sektorin hankinnoissa, joten se on hyvin merkittävä toimija alalla, vaikkakin suurin osa julkisista hankinnoista tehdään muuta kautta (Hansel Oy, 2020).

Vuonna 2019 Hansel Oy toteutti valtiovarainministeriön toimeksiannosta Suomeen uuden julkisten hankintojen ilmoituskanavan, Hilman (Hansel Oy, 2020). Hilma on sähköinen ilmoituskanava, joka kokoaa yhteen julkisen sektorin hankintayksiköt ja niiden tekemät ilmoitukset tulevista hankinnoistaan, käynnissä olevista kilpailutuksistaan sekä päättyneiden kilpailutusten tuloksista (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020b). Hilmaan tulee ilmoittaa kaikki EU-kynnysarvojen ja kansallisten kynnysarvojen ylittävät hankinnat. EU-kynnysarvojen ylittävien hankkeiden osalta tiedot ilmoitetaan automaattisesti eteenpäin TED-tietokantaan

(Tenders Electronic Daily) sekä julkaistavaksi Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosassa (S-osa). Kansallisen kynnyksen alittavat julkiset hankinnat voidaan myös ilmoittaa Hilmassa, vaikka tämä ei olekaan pakollista (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020c).

2.1 Hankintalaki

Julkisia hankintoja säännellään hyvin tarkasti laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016). Myöhemmin tähän lakiin viitataan tässä tutkielmassa lyhyemmin hankintalakina. Hankintalain tavoitteisiin kuuluu julkisten varojen käytön tehostaminen, laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemisen edistäminen sekä yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisten mahdollisuuksien turvaaminen julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa (Hankintalaki 1397/2016).

Hankintalain (1397/2016) 5 § määrittää hankintayksiköt, joiden on sovellettava hankintalakia hankinnoissaan. Tällaisia hankintayksiköitä ovat muun muassa valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko seurakuntineen sekä valtion liikelaitokset ja muut julkisoikeudelliset laitokset. Tutkimuksen kohteena oleva Verohallinto on valtion viranomainen, ja näin ollen se kuuluu edellä mainittujen hankintayksiköiden joukkoon.

Hankintalakia sovelletaan vain riittävän suuriin julkisiin hankintoihin. Tällaisia ovat muun muassa tietyt kynnyksarvot ylittävät hankinnat (Hankintalaki 1397/2016, 25-26 §), jollaisia ovat esimerkiksi kansallisten kynnyksarvojen osalta yli 60 000 euron suuruiset tavara- tai palveluhankinnat sekä EU-kynnyksarvojen osalta yli 134 000 euron valtion keskushallintoviranomaisten tavara- ja palveluhankinnat. Tätä pienemmät hankinnat ovat pienhankintoja, jotka voidaan toteuttaa kevyemmin menettelyin (Hankinnat.fi, 2019). Tämän tutkimuksen kohteena oleva Valmis-hanke kuuluu hankintalain piiriin jo sen hankintabudjetin ollessa 132 miljoonaa euroa (Verohallinto, 2019b, s. 36).

Erilaisia julkisia hankintoja koskevat erilaiset menettelyt. Näitä ovat esimerkiksi EU-kynnyksarvon ylittävien hankintojen osalta avoin menettely, rajoitettu menettely,

neuvottelumenettely, innovaatiokumppanuus, suoranhankinta sekä puitejärjestely (Hankintalaki 1397/2016, 5. luku). Valmis-hankkeen kilpailutuksessa sovellettiin neuvottelumenettelyä (Verohallinto, 2019b, s. 10). Hankintalain (1397/2016) mukaan neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö julkaisee ensin ilmoituksen hankinnasta, ja tämän jälkeen kaikki osallistumisesta kiinnostuneet toimittajatahot voivat pyytää päästä osalliseksi neuvotteluja, ja hankintayksikkö neuvottelee lopulta mukaan valittujen toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista. Valmis-hankkeen neuvotteluihin valittiin hankintalain vaatima vähimmäismäärä eli kolme toimittajaa (Verohallinto, 2019b, s. 10).

Julkisen sektorin hankinnat nojaavat useimmiten tiukkaan budjettiin, eikä ulkopuolisen konsultoinnin ostamiseen ole etenkin pienimmissä hankintayksiköissä läheskään aina varaa. Hankintalain tulkitsemiseksi käytännössä työ- ja elinkeinoministeriön ja Kuntaliiton alaisuudessa toimii Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020a). Neuvontayksikkö palvelee maksuttomasti hankintalaissa määriteltyjä hankintayksiköitä julkisiin hankintoihin liittyvissä kysymyksissä painottaen lain soveltamiseen liittyviä kysymyksiä (Hankinnat.fi, 2020).

Toisinaan julkiset hankinnat johtavat osapuolten erimielisyyksiin esimerkiksi kilpailutusvaiheessa. Tuolloin asiaa voidaan joutua selvittämään markkinaoikeudessa, mikäli joku asianosainen on tehnyt siitä kirjallisen valituksen (Markkinaoikeus, 2020a). Markkinaoikeudessa käsitellään vuosittain satoja julkisiin hankintoihin liittyviä tapauksia, jotka ovat myös suurin yksittäinen asiaryhmä, joita markkinaoikeus käsittelee (Markkinaoikeus, 2020b). Viimeisen viiden vuoden aikana määrät ovat vaihdelleet noin 300-500 tapauksen välillä, viime vuonna markkinaoikeus ratkaisi 356 hankinta-asiaa (Markkinaoikeus, 2020b).

Jos hankinnan arvo ylittää EU-kynnysarvon, ei hankintayksikkö saa allekirjoittaa siihen liittyvää hankintasopimusta, mikäli hankintapäätöksestä on valitettu markkinaoikeuteen (Markkinaoikeus, 2020a). Tutkimuskohteena olevan Valmis-hankkeen kilpailutuksesta tehtiin valitus markkinaoikeuteen, mikä tämän vuoksi myös lykkäsi hankkeen käynnistämistä vuodella (Verohallinto, 2019b, s. 21).

2.2 Hankintojen arviointi

Julkisten hankintojen suhteen ei ole varsinaisesti laissa määriteltyä hankinnan onnistumisen arviointia. Kuitenkin hankinnan rahoittava taho, kuten esimerkiksi ministeriö, voi velvoittaa hankinnan tehnyttä tahoa raportoimaan hankinnan onnistumisesta esimerkiksi kulujen suhteen. Tämän tutkielman osalta haastatteluista kävi ilmi, että näin toimi myös valtiovarainministeriö Verohallinnon Valmis-hankkeen kanssa.

Vaikka julkisten hankintojen jälkikäteisarviointi ei ole laissa määrätty velvollisuus, se ei tarkoita, etteikö sitä tehtäisi. Yksittäiset hankintayksiköt voivat tehdä arviointeja omista hankinnoistaan, mutta myös julkinen sektori laittaa jossain määrin resurssejaan tähän asiaan laajemmalla skaalalla.

Sipilän hallituksen hallitusohjelman puolivälin tarkistuksessa päätettiin perustaa Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO, jonka tehtävänä on tukea ja auttaa julkisia hankintayksiköitä kestävien ja innovatiivisten hankintojen kehittämisessä (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2018). KEINO-osaamiskeskuksen toiminta on työ- ja elinkeinoministeriön (2018) mukaan yleishyödyllistä ja se edistää myös tavoitetta hallitusohjelmassa linjatusta viiden prosentin innovatiivisten hankintojen kokonaismäärästä julkisissa hankinnoissa.

KEINO-osaamiskeskus tarjoaa hankintayksiköille apua myös hankintojen arvioinnissa, vaikkei se sen ydintoimintaa olekaan. Se kannustaa hankintayksiköitä tietoon pohjautuvaan päätöksentekoon myös julkisten hankintojen saralla (KEINO-osaamiskeskus, 2018). Tiedolla johtamiseen osaamiskeskuksen (2018) mukaan päästään jäsentämällä hankintojen toteutumisen sekä vaikuttavuuden seurannan kohteet ja käyttämällä tiettyjä käsitteitä, mittareita ja seurantadataa.

KEINO on julkaissut vuoden 2020 helmikuussa oppaan vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakoarvioinnista (KEINO-osaamiskeskus, 2018). Opas tarjoaa laajasti tietoa julkisten hankintojen vaikuttavuuden ennakoarvioinnista ja mittaamisesta, muttei ota kantaa hankinnan jälkeisiin vaiheisiin (KEINO-osaamiskeskus, 2020).

Jo tehdyistä ja loppuun saatetuista hankinnoista saatavien hyötyjen mittaamiseen ja arvointiin julkisella sektorilla ei ole mitään tiettyä yksikköä, jonka vastuulla asia olisi,

tai muitakaan yleisiä toimintamalleja asian suhteen. Hankintoja tehdään hyvin erilaisissa hankintayksiköissä aina valtion virastoista eri kokoisiin kuntiin ja seurakunnista valtion liikelaitoksiin (Hankintalaki 1397/2016, 5 §), joten kaiken hankintoihin liittyvän hyötyseurannan keskittäminen lienee hyvin hankalaa. Hyötyjen mittaamisen tarkoituksenmukaisuus myös vaihtelee erilaisten hankintojen välillä merkittävästi: on aivan eri asia arvioida uuden rakennuksen tuomia hyötyjä kuin uuden ohjelmiston.

Digitalisaatiosta saatavien hyötyjen mittaamiseen ja arviointiin liittyvä epäjärjestelmällisyys onkin yksi syy sille, miksi halusin lähteä tutkimaan kyseistä aihetta tarkemmin. Valtiovarainministeriön vastuulla on julkisen sektorin digitalisaatioasiat, sillä se ohjaa julkishallinnon tietohallintoa, rakenteiden kehittämistä, yhteisiä palveluja ja palvelutuotantoa, tietoturvallisuuden ja sähköisen asioinnin yleisiä perusteita sekä valmistelee tieto- ja hallintopolitiikkaa ja näihin liittyvää lainsäädäntöä (Valtiovarainministeriö, 2020). Kuitenkin jokainen ministeriö ohjaa oman vastuualueensa tietohallinnon ja siihen liittyvien hankkeiden kehittämistä, jolloin digitalisaatioasioita käsitellään enemmän tai vähemmän jokaisessa ministeriössä (Valtiovarainministeriö, 2020). Näin ollen mielestäni tarkoituksenmukainen toimija digitalisaatiohankkeiden hyötyjen mittaamisen ja arvioinnin seuraamiselle voisi olla jokin valtiovarainministeriön alainen erillinen toimija tai toisaalta jokin täysin ministeriöiden ulkopuolinen virasto tai toimija, kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). Se toimii neljällä vaikuttavuusalueella, jotka ovat kestävä julkinen talous, kestävä hallinnon kehittäminen, hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta sekä toimiva tiedonhallinta (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2020). Kuitenkin VTV keskittyy nimenomaan valtion taloudenhoitoon, ja näin ollen jättää valvonnan ulkopuolelle monia toimijoita, eikä täten ole täysin sovellettavissa digitalisaatiohankkeiden hyötyjen mittaamisen ja arvioinnin seuraamisesta vastaavaksi organisaatioksi.

Valtiovarainministeriön alaisista toimijoista ensimmäisenä vaihtoehtona digitalisaatiohankkeiden hyötyjen mittaamisen ja arvioinnin seuraamisesta vastaavaksi organisaatioksi nousee helposti esiin Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori. Se on valtiovarainministeriön alainen virasto, jonka tehtävänä on tuottaa valtionhallinnolle ICT-palveluja riippumatta toimialasta (Valtori,

2020b, 2020a). Kuitenkaan Valtorin tehtäviin eivät kuulu yksittäisten digitalisaatiohankkeiden arviointi tai seuranta tai järjestelmäratkaisut ylipäätään, vaan se vastaa enemmänkin toimialariippumattomista infrastruktuuriratkaisuista, jolloin digitalisaatiohankkeista saatavien hyötyjen mittaaminen sen alaisuudessa olisi niin ikään epälooginen.

Looginen toimija digitalisaatiohankkeista saatavien hyötyjen mittaamisen ja arvioinnin seuraamisesta vastaavaksi tahoksi voisi olla jokin erillinen hanke. Vuoden 2019 syyskuussa valtiovarainministeriö asetti Vaikuttavat julkiset hankinnat-toimenpideohjelman, johon viitataan myös nimellä Hankinta-Suomi (Valtiovarainministeriö, 2019). Tämä toimenpideohjelma toimeenpanee Rinteen hallituksen hallitusohjelmaa, jossa on asetettu useita tavoitteita muun muassa julkisten hankintojen tehostamiseen, innovatiivisuuteen, taloudelliseen ja ekologiseen kestävyyteen, sosiaalisiin näkökohtiin, osaamisen ja parhaiden käytäntöjen levittämiseen, teknologiseen kehitykseen, elinkaaritaloudellisuuteen, laatuun ja vastuullisuuteen liittyen (Rinteen hallitusohjelma, 2019, s. 107–108). Toimenpideohjelma tähtää poikkihallinnollisen Hankinta-Suomi -nimisen yhteistyöfoorumin perustamiseen ja siinä seurataan hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista käyttäen erilaisia strategisia mittareita (Valtiovarainministeriö, 2019). Hankinta-Suomi -yhteistyöfoorumin tehtävänä on laatia valtakunnallinen hankintastrategia (Valtiovarainministeriö, 2019). Koska hanke on asetettu vain vähän aikaa sitten, jää tämän tutkielman osalta pimentoon, vastuutetaanko digitalisaatiosta saatavien hyötyjen mittaamista ja arviointia tälle yhteistyöfoorumille.

3 Viitekehys

Tutkielman kannalta olennaisessa viitekehyksessä tulisi voida yhdistää hyötyjen ja tavoitteiden saavuttamisen mittaus sekä digitaalinen aikakausi, sillä digitalisaatiohyötyjen mittaaminen on varsin erilaista verrattuna perinteisen, suorittavan työn mittaamiseen. Jo hyötyjen mittaaminen itsessään on varsin mielenkiintoinen aihealue, ja jokseenkin haastava sellainen, sillä olemassa olevaa tutkimusta löytyy suurimmaksi osaksi suoritusmittauksen piiristä, kuten esimerkiksi luvussa 3.2 käsiteltävät Van Doorenin ym. (2015) suoritusmittausprosessi ja Isaacin (2007) suoritusmittauskehikko. Hyötyjen mittaaminen puolestaan näyttäisi keskittyvän vahvasti pelkästään kustannusten saralle. Näin ollen olen päättänyt yhdistämään tutkielmassani teorioita suoritusmittaamisesta, digitaalisen ajan mittaristoja sekä hyötyjen mittaamisen viitekehyksiä.

Tässä luvussa lähdän liikkeelle käsitteiden, kuten *hyötyjen* ja *julkishallinnon digitalisaation*, määrittelystä. Tämän jälkeen esittelen digitaalisen ajan mittaututkimusta sekä hyötyjen mittaamiseen keskittyviä viitekehyksiä. Sen jälkeen keskityn vanhempiin ja laajempiin suoritusmittausteorioihin, sillä ne toimivat muiden käytettyjen teorioiden tukena ja luovat mittaamisen tarkastelulle vakaan teoreettisen pohjan. Vaikkeivat termit *suoritus* ja *hyöty* tarkoitaakaan samaa asiaa, ovat hyödyt seurausta suorituksista ja näin ollen näen suoritusmittauksen hyvin relevantiksi tutkielmassani. Kappaleen lopussa esittelen vielä aiempaa tutkimusta tutkielmani aiheen ympäriltä niin Suomessa kuin maailmalla.

3.1 Digitalisaatio, hyödyt ja mittaaminen

Digitalisaatio on monien määritelmien mukaan yksi aikamme globaaleista megatrendeistä ja se leikkaa läpi yhteiskunnan eri osa-alueet ja toisaalta osaltaan myös muut megatrendit (Dufva, 2020). Digitalisaation määrittely yksiselitteisesti lienee mahdotonta. Pohjimmiltaan digitalisaatiolla tarkoitetaan tiedon tallentamista, käsittelemistä ja siirtämistä tietokoneiden ymmärtämässä muodossa, mutta laajemmin yhteiskunnallisessa kontekstissa digitalisaatiolla viitataan siihen laajaan muutosprosessiin, joka on seurausta tieto- ja viestintäteknikan eli ICT:n (information and communications technology) kehityksestä (Itkonen, 2015).

Hyötyjen määrittely ei niin ikään ole lainkaan yksiselitteinen asia. Yksinkertaisimmin, ja siksi varmastikin useimmiten, hyödyt määritellään taloudellisten indikaattoreiden avulla. Suomen kielen sanalle *hyöty* on olemassa useampi englanninkielinen käännös, jotka tarkoittavat hieman eri asiaa. Puhuttaessa hyödyistä termillä *utility*, viitataan taloustieteelliseen näkökulmaan ja termillä tarkoitetaan utiliteettia eli tyytyväisyyden tilaa, joka saavutetaan tietyn palvelun tai hyödykkeen käyttämisestä (Chappelow, 2020). Toinen tutkimuksessa usein esiintyvä hyötyä tarkoittava termi on *benefit*. Tällä tarkoitetaan yksinkertaisesti avuksi olevaa tai positiivista vaikutusta (Cambridge University Press, 2020). Sanaan hyöty voi viitata myös esimerkiksi sanoilla *profit*, *advantage* tai *use*, mutta hyötyihin liittyvässä tutkimuksessa käytetään enimmäkseen kahta ensimmäisenä mainittua englanninkielistä termiä. Kolmea jälkimmäistä termiä käytetään enemmän yksittäisissä, spesifimmissä ilmauksissa, kuten rahallisesta hyödystä (profit) puhuttaessa. Usein termejä *hyöty* ja *tavoite* käytetään myös sekaisin, mikä kävi ilmi myös haastatteluissa: kerätyn tutkimusaineiston mukaan Verohallinto ei mittaa hyötyjä, vaan tavoitteisiin pääsyä, mutta toisaalta tavoitteisiin pääsy kuvastaa hyötyjä.

Digitalisaatiolla on paljon potentiaalisia hyötyjä eri tahoille, etenkin verrattuna analogiseen maailmaan ennen eri toimintojen digitalisointia (Parviainen, Kääriäinen, Tihinen, ym., 2017). Toisaalta on myös empiirisiä tutkimuksia, joiden mukaan julkisen sektorin digitalisaation tuomat hyödyt eivät olekaan niin suuria kuin on kuviteltu (Åkesson ym., 2008, s. 13). Nämä Åkessonin ym. viittaamat tutkimukset ovat kuitenkin hyvin vanhoja nopeasti kehittyvällä alalla, vanhimmillaan vuodelta 1996 ja suurimmaksi osaksi 2000-luvun alusta, ja tutkijat itsekin toteavat tarpeen jatkotutkimukselle (Åkesson ym., 2008). Loppupelissä digitalisaation tuomia hyötyjä ja niiden mittaamista ja arviointia on tutkittu viime vuosina melko vähän verrattuna siihen, kuinka paljon digitalisaatio vaikuttaa suuren osan ihmisistä jokapäiväiseen elämään ja kuinka paljon siihen on laitettu resursseja niin yksityisen kuin julkisenkin sektorin toimesta. Tutkimus julkisen sektorin digitalisaation saralla keskittyy usein muihin näkökulmiin, kuten digitalisaation tuomaan murrokseen hallinnassa (mm. Gaspar & Ternai, 2019; Joseph & Olugbara, 2018). Selkeille ja tieteelliseen tutkimukseen pohjautuville digitalisaation tuomien hyötyjen mittaristoille on selkeästi kysyntää, mutta mittaristoja ei juurikaan ole kehitetty. Digitalisaation tuomien hyötyjen mittaamiseen liittyvä tutkimus koostuu pitkälti kirjallisuuskatsauksista, kuten

esimerkiksi valtioneuvoston kanslian katsaus *Julkishallinnon digitalisaatio – tuottavuus ja hyötyjen mittaaminen* (Parviainen, Kääriäinen, Honkatukia, ym., 2017).

Isaac (2007) jakaa sähköisen hallinnon (e-government) tuomat hyödyt aineellisiin (tangible) ja aineettomiin (non-tangible) hyötyihin. Aineelliset hyödyt voidaan jakaa Isaacin viittaaman Driessenin ym. (2004) mukaan seuraavasti:

1. Informaation laadun ja saatavuuden parantuminen
2. Prosessointiin käytetyn ajan väheneminen
3. Hallinnollisen taakan väheneminen
4. Kustannusten väheneminen
5. palvelun tason parantuminen
6. Tehokkuuden kasvaminen
7. Asiakastytyväisyyden kasvaminen

Aineettomilla hyödyillä Isaac (2007) tarkoittaa hyötyjä, jotka ulottuvat edellä mainittujen aineellisten hyötyjen yli laajemmin yhteiskuntaan, politiikkaan ja talouteen. Euroopan komission alainen projekti IDABC eGovernment Observatory (2005) lajittelee aineettomat hyödyt seuraavalla tavalla:

1. Avoimuus ja läpinäkyvyys
2. Kasvava osallisuus tietoyhteiskunnassa
3. Demokraattisen osallisuuden kasvaminen
4. Poliitiikkojen vaikuttavuuden parantuminen
5. Taloudellisen kilpailukyvyn vahvistuminen

Mielestäni Isaacin jaottelu aineellisiin ja aineettomiin hyötyihin on looginen ja hyvin sovellettavissa tähän tutkielmaan. Kuitenkin joissain tapauksissa tietyt hyödyt voivat olla sekä aineellisia että aineettomia. Esimerkiksi avoimuuden lisääntyminen voi näkyä myös asiakastytyväisyyden lisääntymisenä. Digitalisaation tuomien hyötyjen mittaaminen ja arvottaminen eroaa julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioissa, sillä yleensä yritykset painottavat taloudellisia hyötyjä, mutta edellä mainitun kaltaisten tapausten ja trendien myötä itse uskon, että yhä useampi yritys hakee myös aineettomia hyötyjä digitalisaatiohankkeistaan.

Princetonin yliopiston ylläpitämä Wordnet-sanakirja määrittelee termin *mittaaminen* (measurement) prosessiksi, jossa numerot luokitellaan ilmiöiksi jonkin tietyn säännön mukaan (Wordnet, 2020). Koska määritelmän mukaan mittaamisella tarkoitetaan numeroiden luokittelua, on mitattavan ilmiön oltava kvantifioitavissa. Mittaamista

voidaan tehdä organisaation eri osa-alueilla, kuten suorituksen suhteen tai vaikkapa viestinnässä tai kasvussa. Tässä tutkielmassa keskitytään suoritusten ja sitä kautta hyötyjen mittaamiseen.

Julkisen hallinnon digitalisaatiohankkeiden arviointitavat voidaan jakaa kokonaisuuteen keskittyviksi arvioinneiksi sekä yksittäisiin tuotoksiin keskittyviksi arvioinneiksi (Parviainen, Kääriäinen, Honkatukia, ym., 2017, ss. 51–52). Kokonaisuuteen keskittyvät arvoinnit voidaan edelleen jakaa tavoitteiden saavuttamista seuraaviin matriiseihin, tasapainotettuihin tulokortteihin (balanced scorecard), kustannus-hyöty -malleihin sekä kustannus-tehokkuus -malleihin. Yksittäisten tuotosten arviointitavat voidaan puolestaan jakaa muutoksiin käyttäjien tai sidosryhmien tyytyväisyydessä, muutoksiin tiettyjen asioiden tasossa, muutoksiin käyttäjien tai sidosryhmien ominaisuuksissa sekä muutoksiin käyttäjien tai sidosryhmien asenteissa ja mielialoissa.

Tutkielmani aikana eniten vastaan tullut tapa mitata hyötyjä julkisella sektorilla on kustannus-hyötyanalyysi (cost-benefit analysis), ja tätä tapaa on käytetty tutkielman haastatteluaineiston perusteella myös Verohallinnossa. Kustannus-hyötyanalyysi on eräänlainen työkalu päätösten analysoimiseksi. Siinä summataan tietyn teon tuottamat hyödyt yhteen, ja tämän jälkeen niistä vähennetään kyseisen teon aiheuttamat kustannukset (Kenton, 2019). Toinen hyvin yleinen tapa mitata suoriutumista niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla on tasapainotettu tulokortti (balanced scorecard). Se on strateginen suoritusmittari sisäisten liiketoiminnan toimintojen sekä näistä kumpuavien ulkoisvaikutusten tunnistamiseksi ja parantamiseksi (Tarver, 2020). Kolmas yleinen mittaustapa on käyttää key performance indicator -mittareita eli KPI-mittareita. KPI-mittarit mittaavat organisaation menestystä tiettyihin tavoitteisiin, päämääriin tai muihin vertaisorganisaatioihin nähden ja ne voivat olla niin taloudellisia kuin kohdistua esimerkiksi asiakastyytyväisyyteen tai henkilöstöön (Twin, 2019).

Digitalisaatio vaikuttaa talouteen monella eri tapaa, niin laajemmin yhteiskunnan kuin myös yksittäisten toimijoiden tasolla. McKinsey Global Instituten raportissa (2014) tunnistetaan kolme tapaa, joilla digitalisaatio vaikuttaa talouteen makrotasolla. Ensinnäkin digitalisaation myötä fyysiset tuotteet muuttuvat digitaalisiksi palveluiksi. Esimerkiksi erilaiset median ilmentymät ovat nykyään pitkälti sähköisiä. Toiseksi

digitalisaation myötä erilaiset alustat kasvattavat tehokkuutta ja muuttavat aiemmin paikalliset palvelut kansainvälisiksi. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii lentolippujen ostaminen suoraan internetistä perinteisen, paikallisen matkatoimiston sijaan. Kolmantena McKinsey Global Institute toteaa digitalisaation parantavan perinteisen tuotannon tehokkuutta. Esimerkiksi energian tuotanto on mahdollista sovittaa kysyntään digitalisaation avulla, jolloin hukkaenergiaa ei synny ja tuotanto tehostuu. Näistä McKinsey Global Instituten listaamista kolmesta tavasta ensimmäinen ja kolmas ovat lähes suoraan sovellettavissa Verohallinnon digitalisointiprojekteihin jo ennen Valmis-hanketta. Perinteinen asiointi verotoimistolla sekä paperisten lomakkeiden täyttö on muuttunut sähköiseksi ja toimintojen digitalisoinnin myötä Verohallinnon toiminta on tehostunut, mikä on nähtävissä jo henkilöstön radikaalista vähenemisestä noin 7000 työntekijästä nykyiseen reilu 5000 työntekijään (Verohallinto, 2020b; Verovirkailijain Liitto ry, 2014).

Digitalisaation vaikutus yhteiskuntaan on näin ollen kiistanalainen. Laajemmalla makrotasolla digitalisaation tuomia hyötyjä taloudelle on kuitenkin hyvin vaikeaa tutkia ja mitata ainakaan tällä hetkellä, kun digitalisaatio on yhä käynnissä ja suurimmat mullistukset voivat olla vielä edessä (Dufva, 2020). Yksittäisten digitalisaatioon liittyvien hankkeiden kohdalla hyötyjen mittaaminen ja arviointi on helpompaa, mutta siltikin melko vaikeaa, mikä nousi esille muun muassa tämän tutkielman haastatteluaineistosta.

Digitalisaatioon ja hyötyjen mittaamiseen liittyvään tutkimukseen perehtyessä voi helposti eksyä loputtomien artikkelien ja tekstien maailmaan, vaikkei juuri digitalisaation hyötyjen mittaamista olekaan kovinkaan paljoa tutkittu. Tällöin täytyy yksinkertaisesti rajata kaikki epärelevantti materiaali tutkielman ulkopuolelle, vaikka se muutoin vaikuttaisikin kuinka mielenkiintoiselta.

3.2 Suoritusmittaus

Tutkielman alkuvaiheessa kävin alustavia keskusteluja Verohallinnon henkilöstön kanssa koskien tutkimuskysymyksiä sekä tutkimusstrategiaa. Jo tuolloin kävi ilmi, että hyötyjen tarkastelu Valmis-hankkeen osalta on vahvasti sidoksissa yksittäisten suoritusten mittaamiseen. Näin ollen valitsin jo tutkielman alussa kantavaksi

teoreettiseksi viitekehykseksi suoritusmittausteoriat, joita on myös tutkittu paljon. Suoritusmittausta tehdään sekä yksityisen että julkisen sektorin organisaatioissa, ja tässä tutkielmassa keskitytään julkisen sektorin alaisen tutkimuskohteen vuoksi jälkimmäiseen.

Suoritusmittauksella (performance measurement) tarkoitetaan prosessia, jossa tehtyjen toimintojen tehokkuus ja vaikuttavuus kvantifioidaan (Neely ym., 2002, s. xiii). Van Dooren ym. (2015, s. 20) määrittelevät suoritusmittauksen puolestaan erilaisten suorituksesta tietoa keräämään pyrkivien toimintojen nipuksi. Tarkemmin määriteltynä suoritusmittaus on systemaattista datan keruuta tarkastelemalla ja rekisteröimällä suoritukseen liittyviä toimintoja jotakin suoriutumispäämäärää varten (Van Dooren ym., 2015, s. 7). Suoritusmittaus liittyy läheisesti suoritusten johtamiseen (performance management). Suoritusten johtamisella tarkoitetaan johtamismallia, jossa päätöstenteossa korostuu suoritukseen liittyvä informaatio, jota saadaan suoritusmittauksen avulla (Van Dooren ym., 2015, s. 20, 32).

Julkisen sektorin suoritusmittaukseen yhdistetään usein monet uuden julkisjohtamisen opin (New Public Management, NPM) mukaiset menetelmät (Van Dooren ym., 2015, s. 20). Uusi julkisjohtamisen oppi on 1980-luvulla syntynyt laaja teoriajoukko, joka korostaa julkisten organisaatioiden tarvetta omaksua hyviä käytäntöjä yksityisen sektorin organisaatioista, mukaan lukien aktiivista suoritusmittausta (Ferlie, 2017). Suoritusmittaus on keskeinen osa uutta julkisjohtamisen oppia (Greiling, 2005, s. 553), vaikka se silti onkin erillinen, oma viitekehyksensä, jonka juuret juontavat jo kauas aikaan ennen uutta julkisjohtamisen oppia (Van Dooren ym., 2015, s. 5, 42–51). Näin ollen myös tässä tutkielmassa tarkastellaan suoritusmittausta omana viitekehysenään, vaikkakin sen yhteys uuteen julkisjohtamisen oppiin on hyvä tiedostaa.

Suoritusmittauksen avulla julkisen sektorin johto voi Behnin (2003, s. 586–606) mukaan täyttää kahdeksan päämäärää, jotka ovat arviointi (evaluate), kontrollointi (control), budjetointi (budget), motivointi (motivate), edistäminen (promote), ylistäminen (celebrate), oppiminen (learn) ja parantaminen (improve). Hänen mukaansa jokaista päämäärää varten on löydettävä omat mittaristonsa, eikä yhtä niin sanottua ”taikamittaria” ole olemassa. Niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin organisaatioilla voi olla ongelmia suoritusmittauksen kanssa, sillä kustannus-tehokkaita ja merkityksellisiä mittareita on vaikea kehittää (Moullin, 2007, s. 181). Eri

tehtävissä työskentelevillä ihmisillä, kuten esimerkiksi lainsäätäjillä, journalisteilla, sidosryhmillä ja julkisen sektorin esimiehillä, on erilaiset päämäärät, ja suoritusmittausta onkin mahdollista hyödyntää erilaisia päämääriä varten (Behn, 2003, s. 587). Kuitenkin suoritusmittaus on vain yksi tapa monien joukossa suoritusten johtamiselle (Halachmi, 2005, s. 502).

Suoritusmittaus on erilaista yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioissa (Behn, 2003, s. 586–587). Yksityisellä sektorilla suoritusmittausta on tehty jo pitkään, minkä vuoksi monet mittarit pohjautuvat taloudelliseen kontrolliin ja raportointiin ja niillä on vain vähän yhteyksiä strategisiin tavoitteisiin ja toimintoihin (Halachmi, 2005, s. 506). Behnin (2003, s. 586–587) mukaan tällaiset taloudellisesti orientoituneet mittarit eivät sellaisenaan sovi julkisen sektorin suoritusmittaukseen. Hänen mukaansa julkisella sektorilla tulisi keskittyä itse suoritukseen, kuten tilivelvollisuuteen, lainsäädäntöön, resurssien allokointiin, läpinäkyvyyteen. Julkisen sektorin suoritusmittaus on myös tietyllä tapaa vapautuneempaa kuin yksityisellä sektorilla. Siinä, missä yksityisellä sektorilla on kehitetty tarkat ja standardoidut mittaristot tiettyjä toimintoja varten, julkisella sektorilla näin ei välttämättä ole, vaan esimies – sekä myös muut tahot kuten vaaleilla valitut johtohenkilöt, lainsäätäjät, virkamiehet, journalistit ja sidosryhmät – voivat itse valita parhaaksi näkemänsä mittarit (Behn, 2003, s. 599).

Nimenomaan julkisen sektorin suoritusmittausta on myös tutkittu paljon (mm. Behn, 2003; Van Dooren ym., 2015; Halachmi, 2005). Tutkielmani kannalta pätevimmäksi viitekehykseksi koin Van Doorenin ym. (2015) kehittämän julkisen sektorin suoritusmittausprosessin, joka on osa suoritusjohtamista. Heidän esittämänsä viisi askelta hyötyjen mittaamiseksi on mielestäni selkeä, hyvin perusteltu ja sovitettavissa tämän tutkielman tutkimuskohteena olevaan Verohallinnon valmisohjelmistohankkeeseen. Seuraavassa alaluvussa on avattu näitä askeleita tarkemmin.

3.2.1 Viisi askelta hyötyjen mittaamiseksi

Van Dooren ym. (2015, s. 62) tunnistavat suoritusmittausprosessissa viisi askelta, jotka kaikki pitävät sisällään useita eri valintoja. Nämä askeleet ovat priorisointi, indikaattorien valinta, datan keräys, analyysi ja raportointi. Kuitenkin ennen näiden askeleiden määrittelyä on hyvä tiedostaa mittaamisen laajempi konteksti. Van

Doorenin ym. (2015, s. 7–8) näkemykseen mittaamisesta liittyy olennaisesti myös kerätyn informaation sisällyttäminen (incorporation) ja käyttö (use). Heidän mukaansa mittaaminen muodostaa suoritusinformaation tarjonnan, kun taas käyttö edustaa suoritusinformaation kysyntää. Tarjonta ja kysyntä eivät aina kohtaa, minkä vuoksi informaation sisällyttäminen on Van Doorenin ym. mukaan hyvin tärkeää. Van Dooren ym. (2015, s. 7) kuvaavat näiden kolmen toiminnon, mittaamisen, sisällyttämisen ja käytön, yhteyttä kuvion 1 avulla.



Kuvio 1. Mittaaminen, sisällyttäminen ja käyttö (Van Dooren ym., 2015, s. 7; mukailtu).

Van Doorenin ym. (2015, s. 64–68) mukaan mittaamisprosessin ensimmäinen vaihe on mittauskohteiden priorisointi. Heidän mukaansa tämä on tärkeää, sillä on mahdotonta mitata aivan kaikkea ja sen vuoksi valintoja täytyy tehdä. Priorisointivaiheen he jakavat edelleen kolmeen osaan. Ensin organisaatiosta, hankkeesta tai politiikkatoimesta täytyy muodostaa kokonaiskuva (mental picture). Tämän voi tehdä esimerkiksi organisaatiokaavion, tavoitepuun (tree of objectives), sidosryhmäanalyysin tai erilaisten johtamismallien kuten Balanced Scorecard -mallin, EFQM-mallin tai Common Assessment Framework -viitekehyksen avulla. Kun kuva organisaatiosta, hankkeesta tai politiikkatoimesta on muodostettu, tehdään itse priorisointi ja valinta siitä, mitä mitataan ja mitä ei. Valinta tulee tehdä sen perusteella, millaista suoritusinformaatiota halutaan kerätä ja mitä varten. Mittauskohteen voi rajata esimerkiksi valitsemalla osan organisaatiota tai hanketta tai jonkin tietyn muuttujan. Lopuksi priorisointi täytyy perustella argumentein. Argumentteja priorisoinnille ovat muun muassa tunnustetut ongelmat (esimerkiksi valitukset tai jonot tiettyyn palveluun), taloudelliset syyt, yhteiskunnallinen näkyvyys, käyttökelpoisuus, mittauksen levittäminen koko organisaatioon, mittauksen kustannukset sekä ulkoinen pakko mitata tiettyä asiaa (esimerkiksi lainsäädännön vuoksi).

Toinen vaihe Van Doorenin ym. (2015, s. 69–71) mittausprosessissa on indikaattorien valinta. Siinä, missä ensimmäisessä vaiheessa keskityttiin siihen, *mitä* mitataan, tässä vaiheessa keskitytään siihen, *miten* mittaaminen tehdään. Indikaattorit voidaan jakaa yksittäisiin indikaattoreihin (single indicator) ja suhteellisiin indikaattoreihin (ratio indicator). Yksittäiset indikaattorit liittyvät esimerkiksi panoksiin, tuotoksiin, välittömiin tai lopullisiin tuloksiin tai ympäristöön. Suhteelliset indikaattorit puolestaan liittyvät tehokkuuteen, tuottavuuteen, vaikuttavuuteen ja kustannustehokkuuteen, eli niissä katsotaan kahden tekijän suhdetta toisiinsa. Van Dooren ym. (2015, s. 69–71) määrittävät lukuisia kriteereitä hyville indikaattoreille. Hyvät indikaattorit ovat heidän mukaansa herkkiä muutoksille, tarkasti määriteltyjä, helposti ymmärrettävissä käyttäjän näkökulmasta, dokumentoitavissa, relevantteja, oikea-aikaisia, toteuttamiskelpoisia sekä yhteensopivia koordinoitujen dataprosessien kanssa.

Kolmas askel suoritusmittauksessa Van Doorenin ym. (2015, s. 71–73) mukaan on datan kerääminen. Data voidaan kerätä itse sisäisestä datasta tai kolmannen osapuolen toimesta ulkoisesti. Itse kerätyllä sisäisellä datalla on paljon hyviä puolia, mikäli se kerätään olemassa olevista hallinnollisista rekistereistä: data on edullista, nopeasti saatavilla, keskeytyksetöntä ja hyvin ymmärrettävää (Van Dooren ym., 2015, s. 71). Toisaalta tällöin data on myös polkuriippuvaista, ja menneisyyden valinnat vaikuttavat tuleviin mahdollisuuksiin kerätä dataa. Olemassa olevien rekisterien lisäksi dataa voidaan Van Doorenin ym. (2015, s. 71–73) mukaan kerätä esimerkiksi kyselytutkimuksilla, itsearvioinneilla, teknisillä mittauksilla, ulkoisten havainnoijien toimesta, muiden julkisten organisaatioiden toimesta sekä kansainvälisten instituutioiden ja tutkimus- ja tilastokeskusten toimesta. Näin ollen data voidaan kerätä myös kolmannen osapuolen toimijan toimesta tai kokonaan organisaation ulkopuolisesta tiedosta, mikäli data on näin helpommin saatavissa tai organisaatio kärsii esimerkiksi päämies–agentti -ongelmasta.

Neljäs vaihe Van Doorenin ym. (2015, s. 73–79) mittausprosessissa on analysointi, sillä numerot harvoin sellaisenaan kertovat mitään. Analyysissa data muutetaan informaatioksi, jonka pohjalta päätökset voidaan tehdä. Van Dooren ym. (2015, s. 73) tunnistavat kolme analyysistrategiaa: normien ja tavoitteiden asettaminen (norm and target setting), purku (breakouts) ja kausaalianalyysi (causal analysis). Ensimmäisessä

strategiassa tulos asetetaan normin kanssa vastakkain. Etukäteen asetettua normia Van Dooren ym. kutsuvat tavoitteeksi. Normit ja tavoitteet ovat heidän mukaansa usein pelkkiä lukuja, ja pidemmälle kehitetyt muuttujat voivatkin tunnistaa tarkemmin virhemarginaaleja. Normeja ja tavoitteita voi asettaa Van Doorenin ym. (2015, s. 74–75) mukaan eri tavoin. Tavoitteet voi esimerkiksi sitoa aikaan, jolloin normi usein on, että tehtävästä suoriudutaan vähintään yhtä hyvin, kuin vuosi sitten. Tavoitteet voivat perustua myös eri organisaatioiden, kuten organisaation sisäisten osastojen, alan muiden organisaatioiden tai eri valtioiden väliselle vertailulle, jolloin normi voi olla esimerkiksi keskiarvo tai parhaiten suoriutuva neljännes. Tavoitteet voivat myös perustua tieteellisille tai poliittisille standardeille ja normeille. Mittausdatan voi seuraavaksi analysoida esimerkiksi vertailemalla (benchmarking).

Toisessa Van Doorenin ym. (2015, s. 76–78) analyysistrategiassa puretaan data, jotta ymmärretään missä, milloin ja kenelle suoritus ilmenee. Tämä vaatii heidän mukaansa datan purkamisen tai ryhmittelyn sopivalle tasolle tiedon vastaanottajan kannalta, sillä toisinaan informaation pitää olla hyvinkin yksityiskohtaista, ja toisinaan yleisluonteisempaa. Purkamisen ja ryhmittelyn voi ohjata mittauskohteisiin tai indikaattoreihin, jolloin voidaan tehdä matriiseja siitä, miten eri indikaattorit vaikuttavat eri mittauskohteissa. Van Doorenin ym. (2015, s. 77) mukaan tällaiset yhdistelmäindikaattorit ovat usein epäilyttäviä, minkä vuoksi niiden takana piilevä metodologia tulisi paljastaa. Taktikoimalla indikaattorien ja mittauskohteiden valinnalla tuloksia voidaan vääristellä organisaatiolle edullisemman näköiseksi.

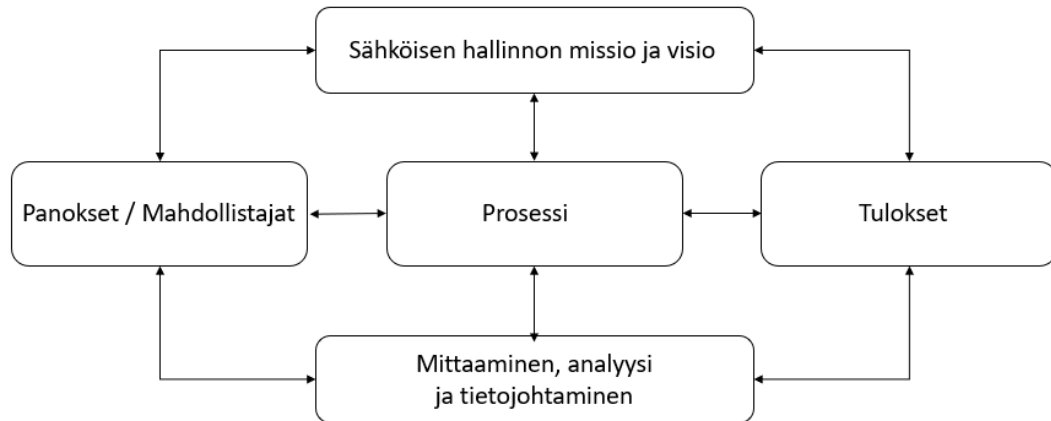
Kolmannessa analyysistrategiassa etsitään syitä suoriutumiselle, mikä liittyy myös edelliseen analyysistrategiaan datan purkamisesta (Van Dooren ym., 2015, s. 78–79). Usein datan purkukategoriat tehdään perustaen ne erilaisiin hypoteeseihin, jotka liittyvät selittäviin muuttujiin, jolloin voidaan tehdä samalla tietoisia tai tiedostamattomia oletuksia suoritusdataa selittävistä tekijöistä jo ryhmittelyvaiheessa. Kausaalianalyysissä tarvitaan monissa tapauksissa Van Doorenin ym. (2015, s. 78) mukaan kvantitatiivisen datan lisäksi myös kvalitatiivista dataa syiden selvittämiseksi, jolloin se on syvällisempää kuin pelkkä datan purkaminen. Julkisilla organisaatioilla on tietty tilivelvollisuus, jota voidaan arvioida suoriutumisindekattorien avulla, ja siksi on tärkeää, että todelliset syyt suoriutumiselle löydetään (Van Dooren ym., 2015, s. 78–79).

Viides ja viimeinen askel Van Doorenin ym. (2015, s. 79–81) suoritusmittausprosessissa on raportointi, ja tällöin mittauksen tekijän tulee heidän mukaansa vastata kahteen kysymykseen. Ensinnäkin on pohdittava, kuka informaatiota käyttää. Raportointi voi kohdistua julkiselle yleisölle, massamedialle, intressiryhmille, neuvottelukunnille, kansainvälisille instituutioille, muille valtioille, poliitikoille ja eduskunnalle tai oman organisaation hallitukselle, ylimmälle johdolle tai keskijohdolle. Toisekseen mittauksen tekijän on pohdittava, mikä on oikea formaatti raportoida tuloksista. Raportoinnin voi tehdä esimerkiksi vuosikertomuksissa, talousasiakirjoissa kuten talousarviossa ja kirjanpitoaineistossa, erilaisissa kirjallisissa julkaisuissa tai internet-julkaisuissa, suullisesti, julkisuudessa tai tuloskortin avulla. Van Doorenin ym. (2015, s. 79–81) mukaan riippuu täysin suoritusinformaation vastaanottajasta, missä muodossa informaatio kannattaa raportoida, esimerkiksi johtajat haluavat yleensä raportoinnin suorituskorttina ja julkisen yleisön tavoittaa parhaiten massamedian kautta.

3.2.2 Suoritusmittaus digitaalisella ajalla

Suoritusmittaus digitalisaation aikakaudella eroaa jossain määrin aiemmasta, perinteiseen suoritettavaan työhön liittyvästä suoritusmittauksesta. Tutkimusta digitaalisen ajan suoritusmittauksesta on tehty jonkun verran, mutta silti loppupelissä melko vähän etenään lähihistoriassa. Pätevimmäksi viitekehykseksi koin Willy C. Isaacin (2007) digitaalisen ajan suoritusmittauskehikon, vaikka se onkin digitaalisen ajan mittakaavassa melko vanha. Vaikka teknologia on kehittynyt merkittävästi kolmessatoista vuodessa, on Isaacin kehikko edelleen varsin toimiva.

Isaac (2007) on kehittänyt väitöstyössään kehikon sähköisen hallinnon suoriutumisen kehittämiseksi ja mittaamiseksi. Kehikossa yhdistyvät sähköisen hallinnon missio ja visio (e-Government Mission and Vision), mahdollistajat (Enablers), prosessi (Process), tulokset (Results) sekä mittaaminen, analyysi ja tietojohdaminen (Measurement, Analysis and Knowledge Management) (Isaac, 2007, s. 123–124). Nämä viisi kehikon avainosaa on kuvattu oheisessa kuviossa 2 (Isaac, 2007, s. 123).



Kuvio 2. Sähköisen hallinnon suoritusmittauskehikko – käsitteellinen malli (Isaac, 2007, s. 123; mukailtu).

Organisaation missio ja visio asettavat suuntaviivat organisaation tulevan menestyksen saavuttamiseksi, kun taas mahdollistajat puolestaan asettavat suuntaviivat sille, mihin organisaatio haluaa suuntautua, kuka sitä johtaa ja kuinka tavoitteeseen päästään. (Isaac, 2007, s. 124). Mahdollistajat pitää sisällään organisaation panokset (Inputs) eli johtamisen (Leadership), strategian (Strategy Focus), asiakkaat ja markkinan (Customer and Market Focus), osakkuudet ja resurssit (Partnership & Resource Focus), informaatio- ja viestintäteknologian (ICT Focus) sekä julkisen luotettavuuden (Public Trust Focus) (Isaac, 2007, s. 123). Näin ollen mahdollistajat ja sähköisen hallinnon missio ja visio vaikuttavat toisiinsa (Isaac, 2007, s. 124).

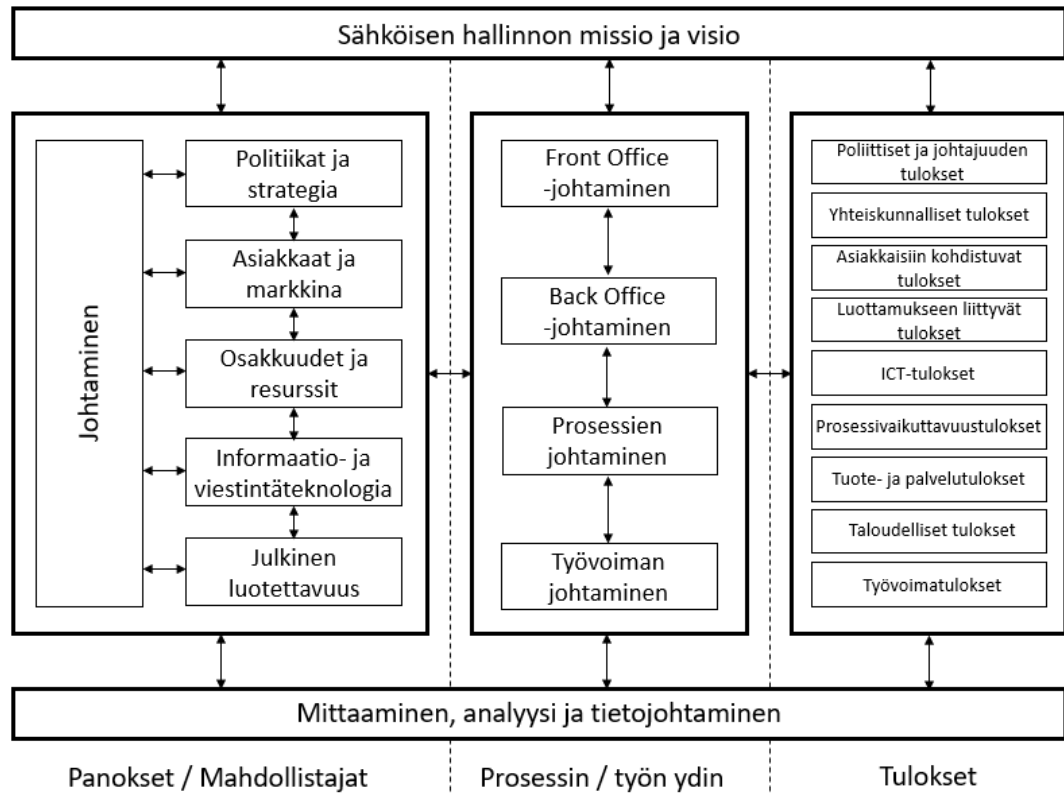
Prosesseihin kuuluu organisaation eri toimintojen johtaminen (Front Office Management, Back Office Management, Process Management, Workforce Management) (Isaac, 2007, s. 123). Ne ovat keinoja, joilla organisaatio muuttaa suuntaviivat teoiksi. Mahdollistajat saavat johtamisen ja muiden edellisessä kappaleessa lueteltujen panosten avulla aikaan parempia prosesseja, ja tämä puolestaan saa aikaan parempia tuotteita, palveluita, ohjelmia, prosesseja ja operaatioita organisaatiolle (Isaac, 2007, s. 124). Näin ollen mahdollistajat ja prosessit vaikuttavat myös toisiinsa.

Tulosten alle kuuluvat poliittiset ja johtajuuden tulokset (Political & Leadership Outcomes), yhteiskunnalliset tulokset (Society Outcomes), asiakkaisiin kohdistuvat tulokset (Customer Focused Outcomes), luottamukseen liittyvät tulokset (Trust

Outcomes), informaatio- ja viestintäteknologiset tulokset (ICT Outcomes), prosessivaikuttavuustulokset (Process Effectiveness Outcomes), tuote- ja palvelutulokset (Product and Service Outcomes), taloudelliset tulokset (Financial and Market Outcomes) sekä työvoimatulokset (Workforce Outcomes) (Isaac, 2007, s. 124). Tulokset ilmentävät organisaation todellista suoriutumista ja niiden avulla esimiehet voivat seurata etenemistä ja tavoitteiden saavuttamista sekä tarvittaessa tehdä korjausliikkeitä prosesseihin oikeaan suuntaan menemiseksi, eli näin prosessit vaikuttavat tuloksiin (Isaac, 2007, s. 124).

Mittaaminen, analyysi ja tietojohdaminen on Isaacin mittauskehikon keskiössä, ja siihen vaikuttavat niin tulokset, prosessit kuin mahdollistajatkin (Isaac, 2007, s. 124). Tuloksia on Isaacin (2007, s. 125) mukaan tärkeää mitata ja analysoida, ja tämän perusteella myös prosesseja voi parantaa. Mahdollistajat puolestaan käyttävät hänen mukaansa tietojohdamisen dataa mission ja vision muovaamiseksi. Näin ollen kaikki kehikon osat ovat yhteydessä toisiinsa, ja yhden osan puuttuessa Isaacin mukaan koko organisaation suorituskky kärsii. Kuviossa 3 on kuvattu yksityiskohtaisemmin kehikon osat (Isaac, 2007, s. 133).

Tämä sähköisen hallinnon suoritusmittauskehikko ei ole täydellinen, ja myös Isaac itse tunnistaa hänen esittämänsä kehikon rajoitteet (2007, s. 128–129). Hänen mukaansa se on rakennettu melko pienen tapaustutkimusjoukon pohjalta, ja on tärkeää tiedostaa, että näissä aiemmissa tapauksissa on voitu määritellä mittauskohteet eri tavoin. Täten hän huomauttaa, ettei tätä kehikkoa ole tarkoitettu korvaamaan jo käytössä olevia vertailukeinoja (benchmark surveys). Kuitenkin sähköisen hallinnon suoritusmittauskehikko voi Isaacin mukaan toimia tukena eri julkisen hallinnon tasojen digitalisaatiohankkeissa sekä tarjota niistä vakaata, oikea-aikaista, luotettavaa ja hyödyllistä informaatiota päätöksentekijöille (2007, s. 129).



Kuvio 3. Ehdotettu sähköisen hallinnon suoritusmittauskehikkomalli (Isaac, 2007, s. 133; mukailtu).

3.3 Aikaisempi tutkimus

Suoritusten mittaamisesta on olemassa paljon tieteellistä tutkimusta, kuten aiemmista kappaleista on käynyt ilmi. Tämä on myös joiltain osin yhdistettävissä hyötyjen mittaamiseen, kuten luvussa 3.2 on esitelty ja analyysiluvussa käytännössä toteutettu. Tieteellistä tutkimusta julkisen sektorin digitalisaatiosta on niin ikään hyvin paljon, kuten luvussa 3.1 todettiin, ja sähköinen hallinta onkin kehittynyt jo omaksi tutkimusperheekseen. Suomessa julkisen sektorin digitalisaatiohankkeiden hyödyistä tai niiden mittaamisesta tutkimusta ei ole tehty kovinkaan paljoa, vaikka aihe on hyvin ajankohtainen ja Suomea voidaan pitää hyvin edistyksellisenä maana, mitä tulee digitalisaatioon. Merkittävin yksittäinen tutkimus, joka on toiminut tämän tutkielman tukena, on nimenomaan hyötyihin ja niiden mittaamiseen keskittyvä Valtioneuvoston kanslian alaisen selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisema tutkimus *Julkishallinnon digitalisaatio – tuottavuus ja hyötyjen mittaaminen* (Parviainen, Kääriäinen,

Honkatukia, ym., 2017). Tutkimus on kirjallisuuskatsaus olemassa olevaan tutkimukseen hyötyjen mittaamisen saralta, ja tämän lisäksi se kartoittaa pohjoismaiden julkishallintojen digitalisaation tilannetta. Muutoin digitalisaatiota käsitteleviä hankekohtaisia raportteja tehdään useimmiten hankkeen toteuttaneen organisaation toimesta, mutta nämä eivät edusta varsinaisesti tieteellistä tutkimusta. Tieteellisten julkaisujen määrä koskien digitalisaatiota ja sen mittaamista näyttäisi olevan kasvamassa, vaikka tällä hetkellä aihetta käsittelevä kirjallisuus keskittyykin pitkälti teknologisiin yksityiskohtiin tietyllä sektorilla (Parviainen, Kääriäinen, Honkatukia, ym., 2017).

Verohallinnon ja myöskin Valmis-hankkeen osalta tutkimus rajoittuu pitkälti muutamiin opinnäytetöihin. Valmis-hankkeeseen liittyen Verohallinto toteutti myös raportin (OECD, 2019), joka kuvaa hyötyjä ja tavoitteita, joita hankkeesta toivotaan saatavan, muttei ota kantaa loppuarvointiin. Valmis-hankkeen virallinen loppuraportti on haastattelujen mukaan tulossa myöhemmin.

Julkishallinnon digitalisaatiota laajemmin on tutkittu paljon niin Suomessa kuin ulkomaillakin (mm. Gaspar & Ternai, 2019; Joseph & Olugbara, 2018; Saxena, 2005). Aiheen tutkimus keskittyy usein sosiaali- ja terveyssektorin piiriin, mikä on ymmärrettävää, sillä se on hyvin laaja osa julkista sektoria ja se pitää sisällään paljon digitalisoitavia prosesseja, jolloin luonnollisesti myös tutkimusta tältä alalta löytyy enemmän. Suomessa julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden digitalisaation tutkimusta on tehty paljon Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Itä-Suomen yliopiston toimesta etenkin sektorilla merkittävän Kanta-palveluiden kokonaisuuden saralla (mm. Hyppönen ym., 2016; Jormanainen ym., 2019; Kauppinen, 2018). Nämä tutkimukset ovat lähtökohtaisesti tapaustutkimuksia yksittäisistä hankkeista, eivätkä niinkään luo uutta teoriapohjaa aihealueelle.

Nimenomaan julkisen sektorin digitalisaatiosta saatavien hyötyjen mittaamiseen keskittävää tutkimusta, tosin niin ikään sosiaali- ja terveyssektorilta, on tehty Suomea enemmän ulkomailla, muun muassa Kanadassa ja Virossa. Virossa on tutkittu sähköisten terveyspalvelujen hyötyjä parlamentin alaisen kansallisen tarkastusviraston (National Audit Office to the Riigikogu) toimesta (2014). Englanninkielisessä tutkimuksessa on tarkasteltu sähköisten terveyspalvelujen mahdollisia hyötyjä valtion, lääkäreiden ja potilaiden näkökulmasta. Kanadassa on tutkittu niin ikään sähköisten

terveyspalveluiden tuomia hyötyjä Canada Health Infoway -organisaation toimesta. Canada Health Infoway on julkisrahoitteinen organisaatio, joka pyrkii kiihdyttämään sähköisten terveyspalveluiden kehittämistä ja käyttöönottoa Kanadassa (Canada Health Infoway, 2020). Se on tilannut tutkimuksia sähköisten terveyspalveluiden tuomien hyötyjen saralta muun muassa Gartnerilta (Gartner, 2018) sekä Social Research and Demonstration Corporationilta (Social Research and Demonstration Corporation, 2018). Myös nämä esimerkit edustavat yksittäisiä tapaustutkimuksia.

Myös muuta kuin sosiaali- ja terveysalan digitalisaation tutkimusta julkiselta sektorilta löytyy. Zaidi (2017) on tehnyt väitöstyönsä nimeltään *E-Government Services Effectiveness Evaluation Framework (E-GEEF), A Case Study of Indian E-tax Service* liittyen Intian verohallinnon sähköistämiseen. Väitöskirjassaan hän kehittää viitekehyksen sähköisen hallinnon vaikuttavuuden arvioinnille. Vastaavan kaltaisia tutkimuksia, joissa uusia viitekehyksiä kehitetään, on tehty 2010-luvulla melko vähän. Kuitenkin tämä edellä mainittu tutkimus menee tämän tutkielman aiheen ohitse siinä määrin, että se keskittyy hyötyjen mittaamisen sijaan vaikuttavuuden arviointiin.

Digitalisaatio on hyvin suosittu aihe myös tieteellisen tutkimuksen ulkopuolella ja siksi aiheesta löytyykin paljon erilaisia raportteja, toimenpidepapereita ja blogitekstejä, jotka kuitenkin usein pohjautuvat mielipiteisiin ja spekulatioihin (Parviainen, Kääriäinen, Tihinen, ym., 2017, s. 66). Tällaisten tekstien luotettavuutta voi olla kuitenkin hyvin vaikeaa arvioida, vaikka joukossa voikin olla paljon myös hyödyllistä materiaalia, ja siksi tarve tieteelliselle tutkimukselle on todellinen.

4 Tutkimuskohde

Valitsin tutkimuskohteeksi Verohallinnon ja sen alaisen Valmis-hankkeen, sillä halusin tutkia sellaista julkisen sektorin organisaatiota, joka on tehnyt edistyksellistä työtä digitalisaation saralla. Valmis-hanke on myös yhteiskunnallisesti erittäin merkittävä muun muassa siksi, koska se on kokoluokaltaan niin suuri sekä se vaikuttaa kansalaisten arkeen hyvin paljon. Valmis-hankkeen myötä kansalaisten omista veroista huolehtiminen on mullistunut: esimerkiksi veroilmoituksen voi täyttää nykyään kokonaan sähköisesti ja muutosverokortin hakea niin ikään sähköisesti. Verohallinnon mukaan (2020b) vuonna 2019 jo 81 % veroilmoituksista tehtiin sähköisesti, kun taas aiempaan vuonna vastaava luku oli 60,7 %. Ensimmäisen kerran yli puolet tehdyistä veroilmoituksista tehtiin sähköisesti vuonna 2016, kun sähköisten ilmoitusten osuus oli 50 %.

Verohallinto digitalisaation tutkimuskohteena on perusteltu, sillä Verohallinto on tehnyt jo pitkään lukuisia digitalisaatiohankkeita ja heillä on aiheesta näin ollen paljon kokemusta. Valmis-hanke puolestaan on kokoluokkansa vuoksi yhteiskunnallisesti hyvin merkittävä ja omana organisaationaan hyvin tutkittavissa, sillä materiaalia aiheeseen liittyen on olemassa melko paljon (Verohallinto, 2019b).

Toinen vaihtoehtoinen tutkimuskohde olisi ollut poikkihallinnollinen Kanta-palvelut, ja tarkoituksena olikin tehdä vertaileva tutkimus sen ja Valmis-hankkeen välillä. Kanta-palvelut on vahvasti poikkihallinnollinen hanke, joka kuitenkin toimii organisatorisesti Kansaneläkelaitoksen alaisuudessa sen toimiessa tietojärjestelmäpalvelujen tarjoajana ja ylläpitäjänä (Kanta-sanastoprojektin työryhmä & Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2018, s. 24). Tämän tutkimuskohteen tutkiminen ei kuitenkaan ollut hedelmällistä, sillä jo toisessa tehdyssä haastattelussa tuli ilmi, että vaikka hankkeelle on asetettu tietyt hyötyodotukset, ei niitä tarkoituksellakaan mitata järjestelmällisesti. Toiseksi tutkielman kirjoittamisen aikana puhjennut koronaviruspandemia ja Suomeen julistetut poikkeusolot vaikeuttivat huomattavasti haastattelujen pitämistä sosiaali- ja terveystieteiden asiantuntijoille, minkä vuoksi kokonaisvaltaisen ja käyttökelpoisen aineiston kerääminen ei ollut mahdollista (Valtioneuvoston viestintäosasto, 2020b). Kuitenkin pidetyistä haastatteluista saatiin mielenkiintoista materiaalia, joka on auttanut taustalla tutkimuksen ja analyysin tekemisessä ja aiheen kirkastamisessa.

4.1 Valmisohjelmisto

Valmisohjelmistolla (commercial off-the-self, COTS) tarkoitetaan ”toimittajan tai kolmannen osapuolen kehittämää sellaista ohjelmistoa tai tuotetta sekä ohjelmiston tai tuotteen dokumentaatiota, jota markkinoidaan tai lisensoidaan useille asiakkaille sellaisenaan” (Espoon kaupunki, 2013). Valmisohjelmisto on täysin organisaation toimintaan integroitu järjestelmä, jonka ansiosta dataa voidaan käyttää toimintojen standardisointia varten ja tehokkaasti koko organisaation läpi (OECD, 2019, s. 9). Valmisohjelmistojen käyttö on varsin yleistä Suomen julkisella sektorilla, mikä selviää esimerkiksi selaamalla työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämää Hilma-palvelua, johon julkisen sektorin hankintayksiköt ilmoittavat hankinnoistaan.

Jo vuosituhatien alusta alkaen Verohallinto on ollut kiinnostunut vanhojen järjestelmiensä korvaamisesta yhdellä valmisohjelmistolla (OECD, 2019, s. 12). Verohallinnon pohtimien valmisohjelmiston ja osittaisen ratkaisun, johon perehdytään tarkemmin kappaleessa 4.2, välillä tehtiin tarkkaa puntarointia, kuten molempien vaihtoehtojen kustannusten, hyötyjen ja riskien arviointia. OECD:n (2019, s. 12) julkaiseman raportin mukaan osittaisen ratkaisun riskit osoittautuivat pienemmiksi, sillä muutos oli mahdollista tehdä asteittain niin, että myös kulut kasautuvat pidemmälle aikavälille. Kuitenkin raportin mukaan valmisohjelmisto oli niin ikään mahdollista toteuttaa vaiheittain, vaikka se on myös koko järjestelmän kattava ratkaisu (*system-wide solution*). Valmisohjelmiston alkuinvestointi oli myös raportin mukaan suuri, mutta ajan myötä kokonaiskustannukset tulisivat olemaan pienemmät.

Valmis-hankkeen laajuuteen kuuluu hankesuunnitelman (Verohallinto, 2019b, s. 16) mukaan sanotusti seuraavat asiat:

- verotuksen valmisohjelmiston hankinta
- verotuksen valmisohjelmiston suunnittelu, määrittely, toteutus, testaus ja käyttöönotto
- tämän vaatimien liittymämuutosten määrittely, toteutus, testaus ja käyttöönotto yhteistyössä liittyvien järjestelmien kehitys- ja ylläpito-organisaatioiden kanssa
- valmisohjelmistolla korvautuvien järjestelmien alasajo, mikäli alasajo tehdään hankkeen aikana. Hankkeen päättymisen jälkeen tapahtuvista alasajoista huolehtii Tietohallinto.
- hankkeen tarvitsemien valmisohjelmiston kehitys-, testi- ja koulutusjärjestelmäympäristöjen pystyttäminen ja ylläpito hankkeen aikana

- valmisohjelmiston tuotantoympäristön pystyttäminen ja ylläpito 1. käyttöönottoon saakka
- valmisohjelmiston rinnalla toimiva sähköisen asioinnin ratkaisu, joka korvaa erikseen määritellyt nykyiset sähköiset asiointipalvelut sekä toteuttaa sovitut lisäpalvelut

Verohallinnon tilaama valmisohjelmisto on nimeltään GenTax ja sen toimittaja on Fast-Nortal -ryhmittymä (Verohallinto, 2019a, s. 10, 16). Fast Enterprises on toimittanut vastaavan kaltaisia valmisohjelmistoja myös monen muun valtion verohallinnoille. Suomen lisäksi muun muassa Uusi-Seelanti, Malesia, Puola ja useat Yhdysvaltain ja Kanadan osavaltiot käyttävät GenTax-valmisohjelmistoa (Fast Enterprises, 2020). Haastatteluaineistosta nousi myös esille, että ainakin Suomi ja Uusi-Seelanti tekevät myös jonkin verran yhteistyötä asian saralla muun muassa kokemusten vaihdon merkeissä.

4.2 Verohallinto

Verohallinto on valtiovarainministeriön alainen virasto, jonka vastuulla on huolehtia verotuksesta Suomessa (Laki Verohallinnosta, 503/2010). Laissa Verohallinnosta todetaan myös, että Verohallinnon on oikean ja yhdenmukaisen verotuksen edistämisen lisäksi myös kehitettävä Verohallinnon palvelukykyä. Laissa ei ole eritelty, mihin Verohallinnon palvelukyvyllä viitataan, mutta lienee selvää, että 2010-luvulla myös digitaaliset palvelut ovat kuuluneet siihen.

Verohallinnolla oli vuonna 2019 5127 työntekijää, kun taas kymmenen vuotta aiemmin vuonna 2009 henkilöstön määrä oli yli 500 ihmistä enemmän, 5663 (Verohallinto, 2020b). Suurimmillaan Verohallinnolla oli 1990-luvun alussa, ennen digitaalista murrosta, yli 7000 työntekijää (Verovirkailijain Liitto ry, 2014). Verovirkailijain Liitto ry:n (2014) mukaan on arvioitu, että vuonna 2020 henkilöstö supistuisi toiminnan muutoksen myötä noin 4600 henkilöön. Ihan näin alhainen lukumäärä tuskin tulee olemaan, vaikkakin henkilöstön määrä onkin digitalisaation myötä laskenut merkittävästi.

Verohallinto on ollut yksi Suomen julkisen sektorin edelläkävijöistä digitalisaation saralla. Helsingin Sanomien (2015) artikkelissa *Näin digitalisaatio mullisti*

verohallinnon – hallitus hakee samaa loikkaa koko julkiselle sektorille Verohallinnon silloinen tietohallintojohtaja Markku Heikura toteaa, että 1990-luvulla veroilmoitusten sähköistämisen yhteydessä Verohallinnolla oli kaksi vaihtoehtoista keinoa sähköistämiseksi. Ensimmäinen vaihtoehto oli, että ilmoituslomake muutettaisiin sähköiseksi, ja toinen se, että verottaja alkaisi itse myös automaattisesti kerätä tietoja pelkän vastaanottamisen sijaan. Artikkelin mukaan Verohallinto valitsi jälkimmäisen, vaikkakin se johti totaaliseen toiminnan muuttumiseen. Muutos johti kyseisen artikkelin mukaan muun muassa siihen, että kansalaiset saavat suoraan valmiin veroehdotuksen ja siihen tehtävien mahdollisten muutosten tekeminen on helpompaa.

Digitalisaatio näkyy vahvasti Verohallinnon asiakirjoissa, kuten vuosikertomuksissa ja strategioissa. Uusimmassa vuosien 2019-2024 strategiassa digitalisaatiota ei ole enää edes mainittu, paitsi visiossa, jossa todetaan, että ”Verohallinto kuuluu digitaalisen talouden edelläkävijöihin” (Verohallinto, 2019c). Muutoin tässä strategiassa keskitytään digitalisaatiosta seuraaviin askeleisiin, kuten tekoälyyn ja automaatioon. Tämä kertoo mielestäni siitä, että digitalisaatio on jo vahvasti integroituna arjen toimintaan, jolloin sitä ei tarvitse enää valmistella strategian tasolla.

Varhainen toimintojen sähköistäminen Verohallinnossa on johtanut siihen, että 2010-luvun alussa Verohallinnossa oli yli 70 erillistä tietojärjestelmää (Verohallinto, 2015b). Näihin vanhoihin järjestelmiin viitataan useissa aineistoissa sekä tämän tutkielman haastatteluissa *legacy-järjestelminä*. Sanastokeskus TSK ry määrittelee *legacy-järjestelmät* seuraavasti: ”perinteinen järjestelmä, joka hyödyntää vanhemman kehitysvaiheen edelleen käyttökelpoista tekniikkaa” (Sanastokeskus TSK ry, 2006). Vaikka vierasperäinen termi *legacy-järjestelmä* on suomen kielessä jo melko vakiintunut, käytän tässä tutkielmassa lähtökohtaisesti termiä *perinteinen järjestelmä*. Valmis-hanke tähtää siihen, että nämä lukuisat vanhat perinteiset järjestelmät korvataan vaiheittain yhdellä uudella valmisohjelmistolla (Verohallinto, 2015a).

Verohallinnon vuoden 2011 vuosikertomuksen (Verohallinto, 2012) mukaan kyseisenä vuonna Verohallinnon kokonaisarkkitehtuurimallin työstön pohjalta määriteltiin tulevan järjestelmäarkkitehtuurin tavoitetila. Tämän tavoitetilan pohjalta lähdettiin vuosikertomuksen mukaan arvioimaan markkinoilta löytyviä valmisohjelmistoja, jotka voisivat sopia Suomen verotusjärjestelmään.

Ennen päätöstä valmisohjelmiston hankkimisesta Verohallinnossa keskusteltiin myös mahdollisuudesta hankkia markkinoilta pelkästään tarvittavat osaratkaisut (ns. best-of-breed-components) korjaamaan tietyt perinteisten järjestelmien ongelmakohdat tai vaihtoehtoisesti jatkaa perinteisillä järjestelmillä ilman uudistusta (OECD, 2019, s. 12). Vaihtoehtoista jälkimmäinen ei ollut missään vaiheessa kuitenkaan realistinen, eikä sitä edistetty laisinkaan.

4.3 Valmis-hanke

Valmis-hanke on suurin yksittäinen muutoshanke, jota Verohallinnon historiassa on tehty (Verohallinto, 2019b, s. 10). Sen pääfokus on tietoteknisissä muutoksissa, mutta hankesuunnitelman (Verohallinto, 2019b) mukaan se sisältää myös monia muita muutoksia kuten merkittäviä toiminnan muutoksia. Tässä tutkielmassa viitataan hankesuunnitelman 27.8.2019 päivitettyyn versioon (versio 4.18), sillä kyseinen versio on luovutettu Verohallinnon puolesta tutkimuskäyttöön.

Hankesuunnitelmassa (Verohallinto, 2019b) on listattu kolme osa-aluetta, joita hankkeessa pääasiallisesti kehitetään. Ensinnäkin hanke tähtää Verohallinnon sisäisten verotustoiminnan ja tietohallinnon toimintaprosessien sujuvoittamiseen ja tehostamiseen. Tähän pyritään prosessien harmonisoinnilla yli verolajien ja prosessien automaatioasteen nostamisella. Tämä mahdollistaa hankesuunnitelman mukaan myös työn tuottavuuden kasvattamisen ja henkilöstöressurssien uudelleenkohdentamisen niin, että vaikuttavuus kasvaa. Toiseksi Valmis-hankkeen myötä valmistellaan tietyt lakimuutokset, joiden tavoitteina on yhtenäistää ja yksinkertaistaa verolainsäädäntöä. Kolmanneksi hankesuunnitelman mukaan Valmis-hankkeen myötä tarkoituksena on ottaa käyttöön vaihteittain eri verolajeille yhteinen ja automaatioastetta nostava verotuksen valmisohjelmisto. Hankesuunnitelman mukaan valmisohjelmisto mahdollistaa joustavamman ja nopeamman ohjelmistojen jatkokehittämisen ja tarjoaa henkilöstölle paremmat työkalut työn tekemiseen tehokkaammin, laadukkaammin ja miellyttävämmiin.

Hankkeen hankintabudjetti on hankesuunnitelman (Verohallinto, 2019b) mukaan 132 miljoonaa euroa, ja siihen kuuluvat ainakin GenTax-lisenssimaksut, Fast-Nortalin työhön perustuvat maksut sekä konsulttien toimeksiannot. Hankejohtajalta 11.5.2020

saadun sähköpostin mukaan Valmis-hankkeen laajuuteen lisättiin sen alkuvaiheessa myös muun muassa OmaVeron toteutus sekä muita lakimuutosten takia tehtäviä töitä, mikä kasvatti hankintabudjettia 144 miljoonaan euroon. Toisaalta markkinaoikeuden mukaan Verohallinnon hankinnan arvonlisäveroton kokonaisarvo on voittaneen tarjoajan tarjouksen perusteella noin 225 miljoonaa euroa (MAO 165/14).

Valmis-hankkeen tausta juontaa juurensa siihen, kun Verohallinnon lukuisiin perinteisiin järjestelmiin tunnistettiin liittyvän merkittäviä elinkaariongelmia ja niiden muodostama järjestelmärakenne oli pirstaleinen, vaikeasti ylläpidettävä ja kehitettävä sekä kykenemätön tukemaan tehokkaasti verotusprosesseja ja virkailijoiden työskentelyä (Verohallinto, 2019b, s. 10). Ongelmallista hankesuunnitelman (Verohallinto, 2019b) mukaan oli myös se, ettei verovirkailijoilla ollut lainkaan kokonaiskäsitystä asiakkaistaan, sillä eri verolajit prosessoitiin eri järjestelmissä, jotka eivät keskustelleet keskenään. Uuden perinteiset järjestelmät korvaavan valmisohjelmiston ajateltiin olevan vastaus näihin ongelmiin.

4.3.1 Hankkeen aikataulu

Verohallinnon pääjohtaja asetti virallisesti Valmis-hankkeen 8.1.2013 (Verohallinto, 2019b). Itse prosessi Verohallinnon järjestelmäarkkitehtuurin uudistamiseksi alkoi Verohallinnon vuosikertomusten mukaan jo vuonna 2011 (Verohallinto, 2012). Vuoden 2010 vuosikertomuksessa kerrottiin ainoastaan erillisten järjestelmien, eli perinteisten järjestelmien yksittäisistä kehittämishankkeista, eikä tuolloin vielä virallisesti keskusteltu koko järjestelmän uudistamisesta (Verohallinto, 2011). Kuitenkin haastatteluista kävi ilmi, että epävirallisesti tällaista keskustelua käytiin jo aikaisemmin.

Valmisohjelmiston hankintaprojekti alkoi hankesuunnitelman mukaan vuonna 2011 ja päättyi 20.3.2014, kun sopimus allekirjoitettiin päävastuullisen toimittajan eli Fast-Nortal -ryhmittymän kanssa (Verohallinto, 2019b, s. 22). Hankintaprojektin tarkoituksena oli edellä mainitun hankesuunnitelman mukaan kilpailuttaa verotukseen soveltuvan valmisohjelmiston käyttöoikeuksien sekä palveluiden hankintaan tarkoitettu sopimus ja valita samalla hankkeen päävastuullinen toimittaja. Hankintaprojektissa päädyttiin kilpailutukseen neuvottelumenettelyjen kautta, mikä

johti siihen, että yksi neuvotteluihin osallistunut taho, jonka tarjouksen Verohallinto hylkäsi, teki asiasta valituksen markkinaoikeuteen (MAO 165/14). Markkinaoikeuden päätöksestä (MAO 165/14) selviää, että Verohallinto teki hankintapäätöksen 26.4.2013 ja vaati markkinaoikeudelta hankintapäätöksen täytäntöönpanon sallimista valituksesta huolimatta, mutta tämän vaatimuksen markkinaoikeus hylkäsi 10.6.2013. Viimein markkinaoikeus antoi päätöksensä (MAO 165/14) 17.3.2014, eli hankkeen eteneminen pitkittyi markkinaoikeustapauksen vuoksi noin vuodella. Päätöksessä markkinaoikeus hylkäsi valituksen, eli Verohallinto pääsi jatkamaan hanketta heti maaliskuussa 2014.

Valmis-hanke jaettiin alun perin neljään eri toteutusprojektiin, joista viimeinen kuitenkin jaettiin lopulta kahteen osaan (Verohallinto, 2019b). Toteutusprojekteihin viitattiin haastatteluissa sanalla *rollout* tai *käyttöönotto*. Toteutusprojektit muodostuvat prosessi- ja verolajikohtaisista käyttöönotoista (Verohallinto, 2019b, s. 24). Hankesuunnitelmassa (Verohallinto, 2019b) toteutusprojektit niiden sisältämine verolajeineen on vaiheistettu seuraavasti:

1. käyttöönotto (01/2016): lahjavero (10/2016), perintövero
2. käyttöönotto (01/2017): lahjavero (10/2016), arvonlisävero, TA-suoritukset, apteekkivero, arpajaisvero, vakuutusmaksuvero, lähdeverot
3. käyttöönotto (11/2017): yhteisöjen tulovero, tonnistovero, maahantuonnin arvolisävero, Yle-vero
- 4A käyttöönotto (11/2018): henkilöasiakkaiden tulovero, Yle-vero
- 4B käyttöönotto (11/2019): kiinteistövero, varainsiirtovero, energiaverot, arvonimivero

Valmis-hankkeen tärkeimmät päätöksenteko- ja tarkistuspisteet on kuvattu taulukossa 1. Oheisen taulukon 27.8.2019 päivätty versio on hankesuunnitelman versiossa 4.18, mutta alla esitetty taulukko 1 on päivitetty versio tästä, ja se on saatu Valmis-hankkeen hankejohtajalta 6.5.2020. Kuten taulukosta 1 on havaittavissa, on Valmis-hanke saatu virallisesti päätökseen. Kuitenkin haastatteluista kävi ilmi, että hankkeen seurantaryhmä jatkaa vielä toimintaansa todennäköisesti vuoden. Tämä johtuu haastattelujen mukaan siitä, että jotta arviointi saadaan tehtyä kunnolla, on odotettava kuluvan verovuoden päättymistä tarvittavan datan keräämisen mahdollistamiseksi.

Taulukko 1. Valmis-hankkeen tärkeimmät päätöksentekopisteet (Verohallinto, 2019b, s. 25).

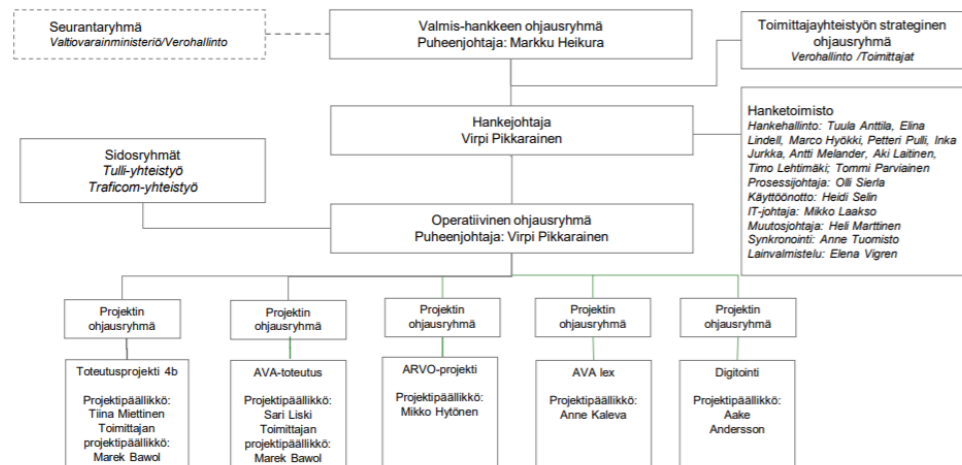
| Suunniteltu päivämäärä | Toteutunut aikataulu | Päätöspiste | Virstanpylväs | Kuvaus |
|------------------------|--------------------------|-------------|---------------|--|
| 26.4.2013 | 26.4.2013 | | | Päätös valmisohjelmiston hankinnasta |
| 1.5.2013 | 20.3.2014 | | | Sopimuksen allekirjoitus |
| 12.5.2014 | 12.5.2014 | PP0 | | Päätös kokonaissuunnitteluprojektin aloittamisesta |
| 3.10.2014 | 3.10.2014 | | VP1 | Valmius hankearvion tekemiseen olemassa. |
| 14.11.2014 | 14.11.2014 01.12.2014 | | | Hankearvion käsittely Valmis-hankkeen ohjausryhmässä (14.11.2014) ja kokonaissuunnittelun päättäminen (01.12.2014). |
| 21.11.2014 | 21.11.2014 | | | Hankearvion käsittely VM:n seurantaryhmässä |
| 20.10.2014 | 20.10.2014 3.11.2014 | | | Toteutusprojekti 1 käynnistäminen (työt aloitettu ohjausryhmän hyväksynnällä lokakuussa 2014, projektisuunnitelma hyväksytty 3.11.2014). |
| 31.12.2015 | 14.12.2015 | PP1 | | Päätös Toteutusprojekti 1:n käyttöönoton aloittamisesta |
| 4.1.2016 | 4.1.2016 | | VP2 | Toteutusprojekti 1 tuotantokäytön aloitus |
| 4.4.2016 | 2.5.2016 | PP2 | | Toteutusprojekti 1 päättämisen hyväksyminen |
| 1.1.2015 | 1.1.2015 | | | Toteutusprojekti 2 käynnistäminen |
| 26.9.2016 | 3.10.2016 | | | Omavero pilotin käyttöönottopäätös |
| 3.10.2016 | 3.10.2016 | | | Omavero pilotin tuotantokäytön aloitus |
| 30.12.2016 | 27.12.2016 | PP3 | | Päätös Toteutusprojekti 2:n käyttöönoton aloittamisesta |
| 2.1.2017 | 3.1.2017 | | VP3 | Toteutusprojekti 2 tuotantokäytön aloitus |
| 2.4.2017 | | PP4 | | Toteutusprojekti 2 päättämisen hyväksyminen |
| 4.10.2016 | 4.10.2016 | | | Toteutusprojekti 3 käynnistäminen |
| 15.10.2017 | 23.10.2017 | PP5 | | Päätös Toteutusprojekti 3 käyttöönoton aloittamisesta |
| 6.11.2017 | 7.11.2017 | | VP4 | Toteutusprojekti 3 tuotantokäytön aloitus |
| 15.2.2018 | 5.3.2018 | PP6 | | Toteutusprojekti 3 päättämisen hyväksyminen |
| 2.10.2017 | 5.9.2017 | | | Toteutusprojekti 4A käynnistäminen |
| 2.11.2018 | 15.10.2018 | PP7 | | Päätös Toteutusprojekti 4A käyttöönoton aloittamisesta |

| | | | | |
|-----------|-----------|------|-----|--|
| 5.11.2018 | 8.11.2018 | | VP5 | Toteutusprojekti 4A tuotantokäytön aloitus |
| 5.2.2019 | 15.2.2019 | PP8 | | Toteutusprojekti 4A päättämisen hyväksyminen |
| 2.10.2018 | 3.9.2019 | | | Toteutusprojekti 4B käynnistäminen |
| 2.11.2019 | 6.11.2019 | PP9 | | Päätös Toteutusprojekti 4B käyttöönoton aloittamisesta |
| 5.11.2019 | 7.11.2019 | | VP6 | Toteutusprojekti 4B tuotantokäytön aloitus |
| 5.2.2020 | 13.2.2020 | PP10 | | Toteutusprojekti 4B päättämisen hyväksyminen |
| 31.3.2020 | 31.3.2020 | PP11 | | Hankkeen päättämisen hyväksyminen ja kokonaisuuden siirto linjaorganisaation ja tietohallinnon ylläpitoon. |

4.3.2 Hankeorganisaatio

Valmis-hanke on organisoitu kokonaan omaksi organisaatiokseen kuvion 4 mukaisesti (Verohallinto, 2019b, s. 30, 2020a). Kuvio 4 on hankekäsikirjan 13.1.2020 päivitetystä versiosta 7.7. Muutokset alkuperäiseen organisaatiokaavioon on dokumentoitu hankekäsikirjaan. Muutokset ovat suurimmaksi osaksi marginaalisia, kuten nimenvaihdoksia tai roolien kuvausten päivityksiä, eikä suuria rakenteellisia muutoksia ole käsikirjassa dokumentoituna (Verohallinto, 2020a). Myös osa tätä tutkimusta varten haastatelluista henkilöistä on edellä kuvatussa organisaatiokaaviossa.

Hankeorganisaatio



Kuvio 4. Valmis-hankkeen hankeorganisaatio (Verohallinto, 2020a, s. 4).

Hankeorganisaatiota avataan tarkemmin hankekäsikirjan luvussa 2.3 *Hankkeen organisaatio, roolit ja vastuut* (Verohallinto, 2020a). Päävastuussa hankkeesta ja sen tavoitteiden saavuttamisesta on hankekäsikirjan mukaan hankejohtaja. Hankkeen ohjausryhmä asettaa hankkeelle sen tavoitteet, aikataulun ja budjetin, joista hankejohtaja on vastuussa. Näin ollen hankejohtaja vastaa hankkeen operatiivisesta johtamisesta ja raportoi ohjausryhmälle. Lisäksi hankejohtaja ohjaa hanketoimiston toimintaa ja tukee niin projektipäälliköitä kuin myös muita vastuuhenkilöitä heidän työskentelyssään.

Hankekäsikirjan (Verohallinto, 2020a) mukaan hankeorganisaation sisällä on lukuisia erilaisia hanketta tukevia rooleja. Näitä ovat muun muassa muutosjohtaja, joka johtaa toiminnan muutoksen läpivientiä koko Verohallinnon läpi sekä osallistuu hankkeen operatiivisen ohjausryhmän toimintaan, ja tämän työpari muutospäällikkö, joka vastaa hankkeen muutosjohtamiseen liittyvien töiden koordinoinnista. IT-johtaja toimii vastuualueensa tiiminvetäjien esimiehenä, vastaa oman vastuualueensa tavoitteiden saavuttamisesta ja kuuluu hankkeen ohjausryhmään. Prosessipäällikkö puolestaan vastaa hankkeelle asetettujen toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisesta, johtaa ja ohjaa hankkeen toiminnallista ratkaisua, toimii GenTaxin omistajana sekä osallistuu hankkeen ohjausryhmän työskentelyyn. Käyttöönottopäällikkö vastaa käyttöönoton suunnittelusta yhdessä Fast-Nortalin ja tiimien kanssa, ohjaa käyttöönottotiimin toimintaa ja on sekä projektin ohjausryhmän että myös operatiivisen ohjausryhmän

jäsen. Hankkeen talouspäällikkö vastaa hankkeen budjetista sekä hyötyjen mittaamisen kannalta olennaisen business case -taulukon päivittämisestä. Hankeorganisaatioon kuuluu myös hankkeen sisäisestä viestinnästä vastaava viestintäasiantuntija, henkilöstön kouluttamisesta vastaavat osaamisen kehittämisen asiantuntijat, lakimuutospäällikkö vastuualueenaan hankkeen lainvalmistelutyön ohjaus ja valvominen sekä synkronointitiimi, joka vastuulla on uuden ja vanhan ympäristön transformaation toteuttaminen, henkilöstöpäällikkö ja henkilöstöesimies, joiden vastuulla on hankkeen henkilöstöasiat, hankesihteeri ja tämän työpari hankekoordinaattori, käännöskoordinaattori, hankejohdon konsultti sekä hankehallinnon konsultit.

Valmis-hankkeen käytännön toteutus on hankekäsikirjan (Verohallinto, 2020a) mukaan pitkälti toiminnallisten vastaavien, toiminnallisten asiantuntijoiden sekä käytännön asiantuntijoiden harteilla. Nämä tittelit ovat prosessikohtaisia ja näkyvissä organisaatiokaaviossa horisontaalisesti omina projektin ohjausryhminään. Jokaisella projektin ohjausryhmällä on myös oma projektipäällikkönsä, joka vastaa projektin toiminnasta ja johtaa omien projektitiimiensä työtä. Lisäksi projektien ohjausryhmien yhteydessä toimii projektikonsultteja, jotka tukevat projektipäällikköiden työskentelyä.

Valmis-hankkeen toimintaan osallistuu hankekäsikirjan (Verohallinto, 2020a) mukaan paljon myös Verohallinnon organisaation ulkopuolisia tahoja. Näistä suurin osa on valmisohjelmiston toimittaneen Fast-Nortalin henkilöstöä. Hankkeeseen kuuluvia rooleja ovat hankekäsikirjan mukaan muun muassa projektipäällikkö, ratkaisuarkkitehti, sovellusarkkitehti, johtava ohjelmistokehittäjä sekä ohjelmistokehittäjä.

4.3.3 Hankkeen tavoitteet

Hankkeen tavoitteena on hankesuunnitelman (Verohallinto, 2019b, s. 8) mukaan sanotusti ”yhtenäistää Verohallinnon sisäiset verotustoiminnan ja tietohallinnon toimintaprosessit yli verolajien, nostaa prosessien automaatioastetta valitun ratkaisun mahdollistamissa rajoissa ja mahdollistaa näin työn tuottavuuden kasvattaminen ja virkailijatyön kohdentaminen vaikuttavuudeltaan merkittävämpiin tehtäviin”. Sekä Verohallinnon operatiivinen johto että hankkeen rahoittanut valtiovarainministeriö ovat asettaneet tavoitteita Valmis-hankkeelle (Verohallinto, 2019b). Verohallinto ja

valtiovarainministeriö ovat solmineet 10.10.2012 yhteistyöpöytäkirjan, jossa Verohallinto sitoutuu toteuttamaan hankkeen ja myöskin saavuttamaan sille yhdessä sovitut vaikuttavuus- ja tuottavuushyödyt (Verohallinto, 2019b, s. 11). Yhteistyöpöytäkirjassa on määritelty neljä vaikuttavuus-, aikaansaavuus-, palvelukyky- sekä tuottavuus- ja taloudellisuustavoitetta Valmis-hankkeelle ja niitä on avattu myös Valmis-hankkeen seurantasuunnitelmassa (Valtiovarainministeriö, 2018). Nämä tavoitteet ovat:

1. Verotuksen toimittamisedellytysten turvaaminen
2. Virkailijan työpanoksen entistä parempi kohdentaminen niihin tehtäviin, missä vaikuttavuus on suurin
3. Kustannustehokas ja korkea automaatioastetta tukeva järjestelmä nykyisille ja tuleville verolajeille
4. Nopeat ja joustavat sovelluspalvelut

Verohallinto on määrittänyt Valmis-hankkeelle hieman valtiovarainministeriön tavoitteesta eroavat viralliset päätavoitteet. Nämä tavoitteet on listattu hankesuunnitelmassa (Verohallinto, 2019b, s. 11) sanatarkkaan seuraavasti:

1. Prosessien ja toimintojen yksinkertaistaminen ja yhtenäistäminen tuottavuuden ja vaikuttavuuden kasvattamiseksi
2. Tietojärjestelmien ylläpito- ja kehittämiskustannusten vähentäminen
3. Tietojärjestelmien jatkokehityksen nopeuttaminen ja joustavoittaminen
4. Henkilöstön kouluttaminen ja muutoksessa tukeminen siten, että kaikki osaavat ja haluavat toimia uudella tavalla
5. Hankkeen läpivienti sovitussa aikataulussa, laajuudessa ja budjetissa verotuksen toimittamisen toimintavarmuutta vaarantamatta

Nämä viisi Verohallinnon päätavoitetta on puolestaan edelleen muokattu mitattaviksi alatavoitteiksi. Tavoitteiden alatavoitteet löytyvät Verohallinnon tavoitepuusta, joka on kuvattu liitteessä 4. Tavoitepuu on saatu Valmis-hankkeen hankejohtajalta 6.5.2020. Hankesuunnitelman (Verohallinto, 2019b) mukaan Valmis-hanketta voidaan pitää onnistuneena, mikäli nämä mittarit ovat toteutuneet. Tavoitepuussa on kuvattuna alatavoitekohtaiset onnistumisasteet, ja suurin osa tavoitteista on saavutettu.

Kuten liitteen 4 tavoitepuusta ilmenee, kaikilla päätavoitteilla on yhdestä viiteen alatavoitetta. Prosessien ja toimintojen yksinkertaistamista ja yhtenäistämistä tuottavuuden ja vaikuttavuuden kasvattamiseksi tavoitellaan verotustoiminnan automaatioasteen nostamisella, virkailijatyön tuottavuuden kasvattamisella sekä

virikailijatyön kohdistamisella verokertymään ja verojäämiin vaikuttavasti. Tietojärjestelmien ylläpito- ja kehittämiskustannusten vähentämistä puolestaan seurattiin jakamalla nämä erikseen ylläpitokustannusten ja kehitysprojektien kustannuksen alatavoitteiksi. Tietojärjestelmien jatkokehityksen nopeuttamista ja joustavoittamista mitattiin vertaamalla tietojärjestelmäkehityksen nopeutumista ajallisesti. Henkilöstön kouluttamista koskevaa neljättä tavoitetta seurattiin jopa viiden eri alatavoitteen avulla. Näiden alatavoitteiden mukaan valmisohjelmiston toiminnallisuus vastaa virikailijoiden odotuksia, sen käytettävyys on hyvä, sen suorituskyyky ja vakaus vastaavat käyttäjien odotuksia, virikailijat hallitsevat muuttuneet prosessit ja lainsäädännön sekä virikailijoiden työmotivaatio ja työhyvinvointi ei laske. Näistä alatavoitteista kaksi ensimmäistä ei täyttynyt ja kolmas täyttyi vain osin, kun taas kaikki muut tavoitepuun alatavoitteet yhtä lukuun ottamatta ovat täyttyneet tai niitä ei ole vielä pystytty mittaamaan. Viimeiseksi hankkeen läpivientiin liittyvä tavoite jaettiin alatavoitteisiin toimitusprojektin läpiviennistä sovitun aikataulun, budjetin ja sisällön mukaisesti, toimitusprojektin läpiviennistä niin, että kohdejärjestelmän räätälöintiaste pysyy sovitun mukaisena sekä verotuksen oikeellisuuteen, oikea-aikaisuuteen ja toimintavarmuuden säilymiseen hankkeen aikana liittyvään alatavoitteeseen.

4.3.4 Hankkeeseen liittyvä lainsäädäntö

Uuden järjestelmän lisäksi Valmis-hanke sisältää myös lakimuutoksia, jotka parantavat verotuksen toimintaprosesseja ja yhtenäistävät verotusmenettelyjä (Verohallinto, 2015a). Valmisohjelmisto otettiin käyttöön verolajikohtaisesti, jolloin jokainen käyttöönotto sisälsi käyttöönoton mahdollistamiseksi tiettyjä lakimuutoksia. Valmis-hankkeeseen johtanut uudistustyö on alun perin määritelty Sipilän hallitusohjelmassa (2015), jossa todetaan seuraavaa:

”Verohallinnon toiminnan tehostamiseksi, verovelvollisten oikeusturvan ja tiedonsaannin parantamiseksi ja hallinnollisen taakan keventämiseksi hallitus toteuttaa Verohallinnon kantamia veroja koskevat uudistukset, joilla yhdenmukaistetaan ja yksinkertaistetaan verotus- ja veronkantomenettelyä sekä verotuksen muutoksenhaku-

ja seuraamusjärjestelmää. Lisäksi edistetään sähköisiä toimintatapoja ja verotuksen reaaliaikaistamista.”

Ensimmäinen konkreettinen lainsäädäntötoimi tämän hallitusohjelman kirjauksen eteen on hallituksen esitys eduskunnalle verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 29/2016 vp). Tämän hallituksen esityksen myötä tehtiin uudistuksen ensimmäisen vaiheen lainsäädäntömuutokset, jotka koskevat oma-aloitteisia veroja, joita käsitellään Verohallinnon uudessa tietojärjestelmässä vuodesta 2017 alkaen (HE 29/2016 vp). Nämä lainsäädäntömuutokset liittyvät Valmis-hankkeen ensimmäiseen ja toiseen käyttöönottoon. Seuraava lainsäädäntötoimi Valmis-hankkeeseen liittyen on niin ikään vuonna 2016 tehty hallituksen esitys eduskunnalle ennakonkannon ja eräiden muiden verotusmenettelyjen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 237/2016 vp). Tässä vaiheessa mukaan tulivat Valmis-hankkeen kolmannen käyttöönoton verolajit, eli esimerkiksi yhteisöjen tuloverotus. Kolmas vaihe Valmis-hankkeeseen liittyen lainsäädännön saralla on hallituksen esitys eduskunnalle veronkannon, verotuksen toimittamisen ja eräiden seuraamusmaksujen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 97/2017 vp). Tämä esitys pitää sisällään Valmis-hankkeen 4 A ja B -käyttöönottojen verolajit, kuten esimerkiksi henkilöasiakkaiden tuloverotuksen, varainsiirtoverotuksen ja kiinteistöverotuksen.

Verohallinto on ollut alusta alkaen mukana suunnittelemassa hanketta koskevaa lainsäädäntöä luonnostelemalla hallituksen esityksiä yhdessä valtiovarainministeriön kanssa (Verohallinto, 2019b, s. 32). Lainsäädäntöä on siis muovattu sellaiseksi, että se on mahdollistanut Valmis-hankkeen kaltaisen operaation, eikä niin, että Valmis-hanke olisi pyritty toteuttamaan olemassa olevan lainsäädännön sallimissa rajoissa. Kuitenkin Verohallinnon oli pyrittävä saamaan eduskunta hyväksymään tarvittavat lakimuutokset niin, että ne ovat ajoissa voimassa ja mahdollistavat Valmis-hankkeen toteutuksen, ja toisaalta sen täytyi valmistautua vaikuttamaan mahdollisiin ulkoa tuleviin lakimuutoksiin niin, että ne voidaan ajoittaa Valmis-hankkeen kannalta sopivaan aikaan (Verohallinto, 2019b, s. 26).

5 Aineisto ja menetelmät

Tässä luvussa perehdytään tutkimusaineiston hankintaan sekä analyysimenetelmiin. Aluksi kerron tarkemmin valitsemastani haastattelumenetelmästä sekä haastattelujen käytännön toteutuksesta. Tämän jälkeen kerron analyysimenetelmistä ja analyysin toteutuksesta Atlas.ti -ohjelman avulla.

Keräsin tutkittavan aineiston itse, sillä tutkimuskysymykseni kannalta olennaista valmista aineistoa ei ollut saatavilla. Tein aineiston keruuta varten asiantuntijahaastatteluja organisaatioihin, jotka ovat olleet asettamassa, toteuttamassa sekä seuraamassa tutkimuskohteena olevaa Valmis-hanketta. Näistä tärkeimpiä ovat Verohallinto ja valtiovarainministeriö, joiden molempien asiantuntijoita haastattelin.

Haastattelujen yhteydessä moni haastateltava viitasi tiettyihin Verohallinnon valmiisiin materiaaleihin, kuten hankesuunnitelmaan, hankekäsikirjaan sekä objectives tracking ja business case -taulukoihin. Näistä sain tutkielmani tueksi käyttööni hankesuunnitelman ja objectives tracking -taulukon sekä relevantit luvut hankekäsikirjasta.

Vaikka Verohallinto on julkinen organisaatio ja moni Valmis-hanketta koskeva seikka julkista tietoa, siihen liittyy jopa yllättävän paljon materiaalia, joka ei ole julkisesti saatavilla edes pyydettyäessä. Aineiston keruuseen liittyi melko paljon byrokratiaa, mutta alkukankeuksien jälkeen itse haastattelujen tekeminen sujui oikein hyvin. Ennen Verohallinnon haastatteluja tai minkään materiaalin vastaanottamista tuli minun allekirjoittaa salassapitosopimus.

5.1 Menetelmänä teemahaastattelu

Tutkimukseni on luonteeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Aikaisemmin kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen eli määrällinen tutkimus on asetettu helposti vastakkain ja niiden on oletettu muodostavan dikotomian, mutta nykyinen paradigma alkaa kallistua siihen, että kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus enemmänkin tukevat toisiaan ja menevät limittäin (Hirsjärvi ym., 2007, s. 131–133). Myöskään tämä tutkielma ei edusta sataprosenttisesti kvalitatiivista tutkimusta, sillä aineistosta

on vedettävissä tiettyjä kvantitatiivisia johtopäätöksiä, kuten Valmis-hankkeessa käytettyjen mittaamisindikaattorien määrä tai hankkeelle asetettujen hyötyodotusten määrä.

Laajemmassa tutkimuksessa kvalitatiivista ja kvantitatiivista menetelmää voitaisiin käyttää vahvemmin toisiaan tukevinä menetelminä esimerkiksi käyttämällä kvalitatiivista tutkimusta kvantitatiivisen tutkimuksen esitutkimuksena mitattavien kohteiden tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseksi, tai päinvastoin tekemällä kvantitatiivinen kyselytutkimus kvalitatiivista tutkimusta edeltäen esimerkiksi mielekkäiden vertailuryhmien muodostamiseksi (Hirsjärvi ym., 2007, s. 132–133). Tämän tutkielman osalta kyseinen lähestymistapa olisi liian laaja, mutta väitöstasoisessa tutkimuksessa digitalisaation tuomien hyötyjen mittaamisen saralla kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen menetelmän käyttö toisiaan tukien voisi olla varsin toimiva vaihtoehto.

Aineistonkeruumenetelmänä tutkimuksessani on teemahaastattelu, mikä on hyvin tyypillinen menetelmä laadullisessa tutkimuksessa. Teemahaastattelu on haastattelumenetelmänä puolistrukturoitu, eli ikään kuin strukturoidun lomakehaastattelun ja strukturoimattoman avoimen haastattelun välimuoto (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 47). Strukturoidussa haastattelussa kaikki kysymykset ovat kaikille haastateltaville samat ja ne esitetään samassa järjestyksessä, kuten esimerkiksi lomakehaastatteluissa tehdään (Hirsjärvi ym., 2007, s. 203). Strukturoimattomassa haastattelussa, josta puhutaan usein myös avoimena, vapaana tai informaalina haastatteluna tai syvähaastatteluna, haastattelija pyrkii selvittämään haastateltavan näkemyksiä ja ajatuksia sitä mukaa, kun ne tulevat keskustelussa vastaan, ja aihe voi jopa muuttua keskustelun aikana (Hirsjärvi ym., 2007, s. 204).

Teemahaastattelussa haastattelija perehtyy etukäteen haastattelun aiheeseen perusteellisesti ja tämän pohjalta rakentaa sopivat keskusteluteemat haastattelua varten (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 66). Hirsjärven ja Hurmeen (2008, s. 66) mukaan teemahaastattelua laadittaessa tulisi laatia pelkästään teema-alueluettelo ilman yksityiskohtaista kysymysluettelo. Itse kuitenkin koin, että valmiiksi muotoillut tarkemmat kysymykset teemojen alla ovat tutkimuksen kannalta paras vaihtoehto haastattelussa, sillä niiden avulla sain kerättyä tarkempaa tietoa eikä mikään merkittävä osa-alue jäänyt haastattelujen ulkopuolelle. Lisäksi valmiiksi muotoillut

kysymykset oli mahdollista lähettää haastateltaville ennakoon, minkä koin tärkeäksi tutkimuksen kannalta. Valmis-hanketta on asetettu vajaa kymmenen vuotta sitten, joten monet asiat ovat voineet jo unohtua haastateltavilta, ja toisaalta kysymykset olivat hyvin spesifejä, mikä edellytti sitä, että onnistuneen haastattelun takaamiseksi haastateltavan olisi hyvä tutustua kysymyksiin kunnolla ennakoon.

Hirsjärven ja Hurmeen (2008, s. 66) mukaan teemahaastattelulle on tavanomaista, että haastattelijan lisäksi myös haastateltava osallistuu teemojen tarkentamiseen. Tämä näkyi myös tekemissäni haastatteluissa, sillä haastattelemani henkilöt tuntevat tutkimuskohteen asemansa vuoksi itseäni paremmin. Haastattelujen aikana haastateltavat saattoivat näyttää haastattelun tueksi lisämateriaalia kuten business case -taulukkoa sekä oma-aloitteisesti vastasivat joihinkin kysymyksiin laaja-alaisemmin tai tarkemmin kuin olin haastattelijana odottanut.

Tämän tutkielman teemahaastattelut kallistuvat hieman enemmän strukturoitujen haastattelujen kuin strukturoimattomien haastattelujen puolelle, sillä teemojen lisäksi valmistelin haastatteluja varten neljätoista tarkentavaa kysymystä, jotka olivat samat jokaiselle haastateltavalle, mikä teki haastatteluista hieman tavanomaisia teemahaastatteluja strukturoidummat. Kuitenkin teemahaastatteluille tyypillisen keskustelunomaisuuden myötä näiden tarkempien kysymysten esittäminen vaihteli hieman haastateltavien kesken, sillä osa vastasi kysymyksiin hieman aiheen vierestä, jolloin toisinaan oli tarve esittää haastattelurungon ulkopuolisia tarkentavia kysymyksiä ja toisinaan joitakin haastattelurungon kysymyksistä oli tarkoituksenmukaista jättää kokonaan kysymättä.

Hirsjärven ym. (2007, s. 133) mukaan tutkimusta suunnittelevan tulee itse pohtia, mikä menettely tutkimusstrategian osalta tuo parhaan selvyyden käsiteltäviin ongelmiin ja lähestymistavan ja metodin osalta tämän tulisi yksinkertaisesti valita ne, joiden pätevyydestä itse on kaikkein vakuuttunein. Tämän ohjeen mukaan pyrin itsekin toimimaan. Mielestäni on selvää, että haastattelemalla asiantuntijoita tutkimusongelmiin saataisiin parhaiten vastaukset. Tätä varten puolestaan teemahaastattelu ja sen sisällönanalyysi on mielestäni pätevin vaihtoehto esimerkiksi strukturoidun haastattelun sijaan.

Haastattelun selkeänä etuna verrattuna muihin tiedonkeruumenetelmiin on sen joustavuus aineiston keruun osalta niin, että se mukautuu tilanteeseen ja haastateltaviin ja haastatteluaiheiden järjestystä voi tarvittaessa säädellä, toisin kuin esimerkiksi lomakekyselyssä (Hirsjärvi ym., 2007, s. 200). Haastattelussa on mahdollista tuoda esiin vastausten takana piileviä motiiveja sekä ymmärtää kielen perusteella vastauksia laajemmin (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 34). Toisaalta haastattelulla on myös haittapuolensa. Haastattelut ensinnäkin vievät paljon aikaa, sillä itse haastattelutilanne, siihen valmistautuminen ja kouluttautuminen ja sen käytännön järjestelyt vievät aikaa, mutta myös mahdollinen haastattelun purkaminen tekstiksi vie hyvin paljon aikaa (Hirsjärvi ym., 2007, s. 201; Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 35).

Lisäksi Hirsjärvi ym. (2007, s. 201–202) tuovat esiin, että haastattelujen luotettavuutta saattaa heikentää haastateltavien taipumus kaunistella vastauksiaan ja toisaalta puhua haastattelutilanteessa eri tavoin, kuin muissa sosiaalisissa tilanteissa, minkä vuoksi haastattelujen tuloksiakaan ei pitäisi yleistää liikaa. Uskon kuitenkin, että tämän tutkielman yhteydessä suoritetuissa haastatteluissa haastateltavat sanovat asiat rehellisesti ja kaunistelematta useammastakin syystä. Ensinnäkin haastattelukysymykset ovat sen luonteisia, että niihin on vaikeaa vastata kaunistellen, esimerkiksi hyötyodotusten suhteen. Toiseksi toisinaan haastateltavat toteavat kyseessä olevan heidän oma mielipiteensä, jota ei tulisi pitää virallisena heidän edustamansa organisaation kantana. Lisäksi haastateltavat tuovat myös negatiivisia puolia esiin, mikä viittaa mielestäni rehellisiin vastauksiin. Haastattelujen aihe on myös melko neutraali eikä kovinkaan tunteita herättävä, joten haastateltavilla tuskin on ollut tarvetta kaunistella asioita tai muuttaa totuutta.

5.2 Haastattelujen toteutus

Haastateltavat ovat Verohallinnon ja valtiovarainministeriön asiantuntijoita, jotka ovat työskennelleet tiiviisti Valmis-hankkeen kanssa. Haastateltavien valinnat ovat tehty niin sanottua lumipallo-otantaa (snowball sampling) käyttäen. Tämä tarkoittaa Hirsjärven ja Hurmeen (2008, s. 59–60) mukaan sitä, että tutkija etsii ensin muutaman avainhenkilön, jotka ovat mukana siinä toiminnassa, jota halutaan tutkia. Nämä avainhenkilöt haastatellaan ja tämän jälkeen he ehdottavat muita henkilöitä

haastateltaviksi täydentämään jo saatua tietoa. Tämä ”lumipalloilu” voi Hirsjärven ja Hurmeen mukaan jatkua niin pitkään, kun uusia nimiä ei tule esille, ja silloin voidaankin heidän mukaansa luottaa siihen, että kyseisen tutkimusongelman kannalta keskeisimmät henkilöt on saatu haastateltavaksi.

Tämän tutkielman kannalta lumipallo-otanta oli ensiarvoisen tärkeä, sillä etenkin Valmis-hankkeen osalta julkisesti on saatavilla hyvin vähän avainhenkilöiden nimiä. Kaikki Verohallinnon haastattelut on tehty henkilökohtaisen avainhenkilön kautta saatujen nimien perusteella, ja haastatteluissa useampi haastateltava myös nosti esille kollegansa nimen, jonka kanssa haastattelu oli jo pidetty tai sovittu pidettävän. Valtiovarainministeriön osalta käytin niin ikään lumipallo-otantaa, vaikka koko Valmis-hankkeen seurantaryhmän tiedot ovatkin julkisesti saatavilla internetissä. Kuitenkin valtiovarainministeriön avainhenkilön kautta saadut nimet auttoivat haastateltavien valinnassa, vaikka loppujen lopuksi vain yksi suostuikin haastateltavaksi.

Haastatteluja tehtiin yhteensä kuusi, ja ne on luetteloitu liitteessä 1. Alkuperäinen tarkoitukseni oli tehdä haastatteluja enemmän, ainakin yksi lisähaastattelu valtiovarainministeriölle, mutta koronaviruspandemian vuoksi ministeriön väki ei kiireisiinsä vedoten ehtinyt osallistua haastatteluihin. Tästä huolimatta sain mielestäni riittävän kattavan aineiston, sillä haastattelukysymykset eivät etsineet mielipiteitä, vaan faktoja, joten lisähaastatteluista olisi todennäköisesti tullut varsin vähän uutta faktatietoa. Toki lisähaastattelut olisivat voineet rikastuttaa aineistoa ja tuoda uusia näkökulmia etenkin viimeiseen teemaan eli hyötyjen mittaamisen ja arvioinnin parantamiseen, joten tämä onkin yksi tämän tutkielman rajoitteista. Mikäli vastaava tutkimus toteutettaisiin jonkun muun toimesta myöhemmin, voisi olla, että haastateltavia olisi enemmän, mikäli koronavituspandemia olisi tuolloin helpottanut. Muutoin vastaavaa tutkielmaa varten toinen tutkija valitsisi todennäköisesti samat haastateltavat, joten tutkimusta voidaan tältä osalta pitää melko reliaabelina.

Haastattelut toteutettiin suurimmaksi osaksi etähaastatteluina Skype-ohjelman avulla. Ensimmäinen haastattelu tehtiin kasvotusten, neljä Skypen välityksenä ja yksi sähköpostihaastatteluna. Syynä etähaastattelujen painotukselle oli keväällä 2020 pandemiaksi muodostunut koronavirus ja Suomen hallituksen virallinen kehoitus välttää kaikkea ei-välttämätöntä fyysistä kontaktia (Valtioneuvoston viestintäosasto,

2020a). Tähän vedoten osa haastateltavista oli myös jäänyt itse etätyöhön, jolloin Skype- tai puhelinhaastattelu oli ainoa vaihtoehto haastattelun toteuttamiselle. Valitsin Skypen, sillä sen avulla haastattelun nauhoittaminen oli vaivatonta ja äänen laatu riittävää. Yksi haastateltava halusi tehdä kiireisiinsä vedoten haastattelun sähköpostitse. Kaikki haastattelut tehtiin maaliskuun huhtikuun aikana keväällä 2020. Kasvotusten ja Skypessä tehdyt haastattelut kestivät noin puolesta tunnista puoleentoista tuntiin. Haastattelut 1-5 nauhoitettiin ja kaikille haastateltaville taattiin anonymiteetti. Haastateltavilta ei kerätty muuta taustatietoa, kuin se, milloin ja missä tehtävissä he ovat työskennelleet koskien Valmis-hanketta. Haastattelukysymykset toimitettiin haastateltaville etukäteen, jotta he pystyivät tarvittaessa etsimään taustamateriaalia haastattelutilanteen tueksi.

Haastattelukysymykset löytyvät tutkielman lopusta liitteestä 2. Haastattelukysymykset on rakennettu haastatteluteemojen pohjalta ja niiden pyrkimyksenä on syventää kutakin teemaa. Teemojen ja kysymysten taustalla ovat Van Doorenin ym. (2015) esittelemät suoritusmittauksen viisi askelta, jotka on esitelty tarkemmin tämän tutkielman luvussa 3.2.1. Nämä askeleet ovat priorisointi, indikaattorien valinta, datan keräys, analyysi ja raportointi.

Haastatteluteemoja on neljä ja ne ovat hyötyjen määrittely, hyötyjen mittaaminen, hyötyjen evaluointi sekä hyötyjen mittaamisen ja arvioinnin parantaminen. Ensimmäisenä mielestäni on tärkeää määritellä itse hyödyt, joita mitataan, ja tämän vuoksi ensimmäinen teema rakentuu sen ympärille. Teeman alle kuuluu myös viralliset hyötyodotukset ja se, keihin hyödyt kohdistuvat sekä hyötyjen priorisointi ja se, minkä hyötyjen mittaamiseen organisaatiossa halutaan keskittyä. Toinen teema pureutuu tarkemmin hyötyjen mittaamiseen eri indikaattorien ja mittaristojen avulla sekä siihen, missä vaiheessa hankkeen elinkaarta mittaaminen toteutetaan. Kolmas teema keskittyy hyötyjen analysointiin ja raportointiin sekä siihen, kuinka data on kerätty analysointia varten. Viimeisessä teemassa kartoitetaan haastateltavien subjektiivisia kokemuksia siitä, onko mittaaminen riittävällä tasolla ja kuinka sitä voitaisiin tulevaisuudessa parantaa. Lopussa haastateltaville annetaan myös mahdollisuus nostaa esille asioita, joista ei erikseen ole kysytty.

5.3 Analyysimenetelmät

Laadullisen aineiston analyysi alkaa Hirsjärven ja Hurmeen (2008, s. 136) mukaan usein jo haastatteluvaiheessa, kun haastattelija, eli tässä tapauksessa tutkija itse, voi tehdä havaintoja eri ilmiöistä, rakentaa malleja näistä havainnoista ja kerätä lisää tietoa havaintojensa tueksi. Näin on ehdottomasti myös tämän tutkielman kohdalla, vaikka tietoisemmin aloitin analyysin litteroidessani haastatteluja tekstiksi. Hirsjärven ja Hurmeen (2008, s. 138–141) mukaan aineiston keruun jälkeen aineiston voi joko kirjoittaa yhtenäiseksi tekstiksi puhtaaksikirjoittamalla eli litteroimalla, tai aineisto voidaan vaihtoehtoisesti analysoida suoraan tekemällä päätelmät ja teemojen koodaamiset tallennetusta aineistosta, eli tämän tutkimuksen tapauksessa ääninauhoitteelta, ilman aineiston kirjoittamista tekstiksi. Hirsjärvi ja Hurme jatkavat, että aineiston analysointi kirjoittamalla se ensin tekstiksi lienee yleisempää, sillä ilman litterointia analysoinnissa on tiettyjä rajoitteita. Heidän mukaansa haastattelujen analysointi ilman litterointia on mahdollista, kun kyseessä on teemahaastattelut ja tarkalle purkamiselle ei ole perusteita, ja analysointi on helpompaa, kun haastatteluja on korkeintaan muutama ja ne ovat lyhyitä.

Edellä selostetun perusteella olisin voinut tukeutua tutkimuksessani myös aineiston analysointiin suoraan ääninauhoitteesta ja ilman litterointia, mutta koen litteroinnin olevan silti parempi tapa analyysin perustaksi. Litteroimalla haastattelut tekstiksi, hahmotin itse melko visuaalisena ihmisenä sen sisällön huomattavasti paremmin, kuin pelkästään kuuntelemalla nauhoitetta. Samasta syystä myös litteroin haastattelut itse: koin, että tämä vaihe auttoi niin ikään analyysissa. Haastatteluissa on myös teemojen lisäksi ennalta mietityt tarkemmat kysymykset, jotka kysyttiin haastateltavilta suurimmaksi osaksi kuten liitteessä 2 on kuvattu ja kyseisessä järjestyksessä, mikä tukee litteroinnin tarvetta. Litterointiin ei ole yhtä yksiselitteistä ohjeistusta, ja tutkijan on itse tehtävä valinta siitä, kuinka sanatarkkaan litterointiin ryhdytään kutakin tutkimusta varten (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 138). Näin ollen päädyin haastattelujen 1-5 osalta peruslitterointiin, eli tutkimuksen kannalta epäolennaiset tilkesanat jätettiin litteroinnista pois. Tutkimuksen kannalta vain haastattelujen asiasisällöllä on merkitystä, ei kielellisillä ominaisuuksilla. Kuudes, eli sähköpostitse tehty, haastattelu oli valmiiksi yhtenäisenä tekstinä, jolloin se vaati ainoastaan muokkaamisen oikeaan tiedostomuotoon analyysiohjelmaa varten.

Käytän aineiston analysoinnissa menetelmänä Margit Schreierin Qualitative Content Analysis -metodia (QCA) eli suomeksi laadullista sisällönanalyysia sekä aineiston varsinaiseen käsittelyyn Atlas.ti -ohjelmaa. Laadullisen sisällönanalyysin valinta tutkimusmenetelmäksi on melko selvä, sillä se on hyvin systemaattinen metodi ja mielestäni pätevin vaihtoehto tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Atlas.ti -ohjelman valinta analyysin toteuttamiseen on niin ikään selvä, sillä halusin käyttää analyysiin erillistä ohjelmaa sen helpottamiseksi ja Atlas.ti on saanut eri keskustelupalstoilla paljon kehuja sen käytettävyydestä ja ominaisuuksista.

Laadullinen sisällönanalyysi on menetelmä, joka auttaa selittämään aineistoa tietyistä tutkimuskysymyksiä tukevasta näkökulmasta, eli se ei ole holistinen menetelmä, joka antaisi laajan kokonaiskuvan aineistosta eri näkökulmista (Schreier, 2012, s. 3–4). Schreier (2012, s. 5–6) tunnistaa laadullisessa sisällönanalyysissa kahdeksan askelta, mikä tekee metodista hyvin systemaattisen samalla, kun koko aineisto on tarkastelun kohteena. Nämä kahdeksan askelta ovat tutkimuskysymyksen valinta, aineiston valinta, koodauskehikon rakentaminen, aineiston jakaminen koodauskategorioihin, koodauskehikon testaaminen, koodauskehikon arviointi ja muokkaaminen, pääanalyysi sekä lopuksi löydösten tulkinta ja esitleminen. Omassa tutkimuksessani koodauskehikkoon liittyvät kohdat (eli kohdat 3-6) jossain määrin sekoittuvat ja kulkevat limittäin, mutta tämä tukee mielestäni hyvin tutkimusta ja on osaltaan osoitus menetelmän joustavuudesta ja soveltuvuudesta tutkielmaani.

Schreier (2012, s. 58) ohjeistaa tekemään analyysia varten koodauskehikon, joka on hänen mukaansa menetelmän sydän. Koodauskehikon rakentamisen voi tehdä joko aineistolähtöisesti, konseptilähtöisesti tai nämä kaksi tapaa yhdistämällä (Schreier, 2012, s. 84–90). Aineistolähtöisessä strategiassa Schreierin mukaan koodauskategorioiden annetaan nousta tutkittavasta aineistosta, kun taas konseptilähtöisessä strategiassa koodauskategoriat rakennetaan tutkijan olemassa olevan tiedon pohjalta. Schreierin mukaan koodauskehikko rakennetaan harvoin puhtaasti vain toista strategiaa noudattamalla, vaan pikemminkin nämä kaksi strategiaa yhdistämällä. Yhdistän myös omassa tutkielmassani nämä kaksi strategiaa. Tein alkuperäisen koodauskehikon konseptilähtöisesti, mutta muokkasin sitä melko paljon aineistolähtöisesti koodauskehikon testausvaiheessa, joten lopputuloksena on näiden kahden strategian yhdistäminen.

Hirsjärvi ja Hurme (2008, s. 136) tunnistavat analyysissa eron tutkijan käyttämän induktiivisen ja abduktiivisen päättelyn välillä. Tämä jaottelu on läheisesti verrattavissa myös edellä mainittuihin koodauskehikon rakentamisstrategioihin. Induktiivisella päättelyllä Hirsjärvi ja Hurme viittaavat päättelyn aineistolähteisyyteen, kun taas abduktiivisessa päättelyssä keskeistä on tutkijan olemassa olevat teoreettiset johtoideat, joita tämä pyrkii tekemään todeksi aineiston avulla. Oma analyysini on niin ikään sekoitus näitä kahta päättelytapaa, sillä taustalla on tietty teoriasidonnaisuus, vaikka päätelmät tehdäänkin pitkälti aineistolähtöisesti.

Pro gradu -tutkielman laajuisessa tutkimuksessa laadullisen sisällönanalyysin etuna on se, että koodauskehikkoa voi muokata kesken analyysin, mikäli sen aikana ilmenee uusia näkökulmia (Schreier, 2012, s. 4). Näin teen myös oman analyysini kohdalla. Kuten sanottu, rakensin alun perin koodauskehikkoni konseptilähtöisesti haastatteluteemojen ja -kysymysten pohjalta. Testasin koodauskehikkoani lyhyempiin haastatteluihin Schreierin pilottivaiheen mukaisesti. Pilottivaihe on tärkeä, jotta koodauskehikkoon voidaan tehdä muutoksia heti analyysin alussa (Schreier, 2012, s. 146). Omassa pilottivaiheessani haastatteluja analysoidessa aineistosta ilmeni tiettyjä kategorioita, joita en ollut sisällyttänyt koodauskehikkoon. Tiesin, että näin voi hyvinkin käydä, minkä vuoksi päätin alun perinkin noudattaa Schreierin ohjetta pilottivaiheen suorittamisesta.

Laadullisen aineiston käsittelyn voi jakaa sen suppeassa merkityksessä kahteen osaan, analyysiin ja synteysiin (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 143). Analyysi pitää sisällään aineiston erittelyn, luokittelun ja purkamisen osiin, ja synteessissä taas pyritään tulkitsemaan aineistoa ja esittämään tutkimuksen kohteena oleva ilmiö uudesta näkökulmasta sekä palataan takaisin kokonaisuuteen luomalla uusi kokonaiskuva (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 143–144). Atlas.ti -ohjelman avulla analyysi eli aineiston luokittelu eri koodauskategorioihin on melko helppoa. Ohjelman käyttö tuo analyysiin hyvin paljon selkeyttä ja ilman sitä analyysi olisi ollut varmasti hyvin sekavaa ja aikaa vievää. Myös synteessin tekeminen sujuu mainiosti Atlas.ti -ohjelman avulla, sillä se tarjoaa paljon erilaisia visuaalisia keinoja tulkitsemisen ja merkitysten antamisen tueksi.

6 Analyysi

Tässä luvussa käsittelen tutkimuksen varsinaisen analyysin, joka pohjautuu tulkintoihin, jotka olen tutkijana tehnyt keräämästäni aineistosta. Käsittelen aineiston tutkimuskysymyksiin pohjautuen ja kolmannessa luvussa esitelty viitekehys silmällä pitäen. Olen jakanut analyysiluvun alaluvut tutkimuskysymysten mukaan kuitenkin muuttaen järjestystä niin, että ensin käsittelen ne kysymykset, joiden vastaus löytyy pääasiallisesti haastatteluaineistosta ja viimeiseksi vastaan tutkimuskysymykseen lainsäädännöllisestä näkökulmasta, sillä tähän vastaus löytyy suurimmaksi osaksi haastatteluaineiston ulkopuolelta.

Analyysin avulla pyritään vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- TK 1: Kuinka Verohallinnon Valmis-hankkeessa mitataan ja arvioidaan hankkeen tuomia hyötyjä?
- TK 2: Mitä hyödyillä tarkoitetaan Valmis-hankkeen kontekstissa? Kuka on saanut millaisiakin hyötyjä?
- TK 3: Millaiset vaatimukset lainsäädäntö asettaa digitalisaatiohankkeista saatavien hyötyjen arvioinnille ja mittaamiselle?
- TK 4: Millä tavalla Verohallinto suunnittelee edistävänsä erilaisten hyötyjen arviointia ja mittaamista tulevaisuudessa?

Ensimmäinen tutkimuskysymys on tutkimuksen pääasiallinen tutkimuskysymys, ja seuraavat kolme tutkimuskysymystä ovat jatkokysymyksiä, jotka pyrkivät niin pohjustamaan päätutkimuskysymystä kuin myös antamaan eväitä tulevaisuuteen. Ensimmäisenä analyysissani pyrin vastaamaan päätutkimuskysymykseen. Tämän jälkeen käyn läpi hyötyjen määrittelyn ja seuraavaksi niiden mittaamisen ja arvioinnin parantamisen. Luvun loppuksi selvitän, kuinka lainsäädäntö vaikuttaa hyötyjen mittaamiseen ja arviointiin sekä käyn läpi sellaisia huomioita, joita ei aiemmissa kappaleissa ole vielä käyty läpi, mutta jotka kuitenkin ovat relevantteja hyötyjen mittaamisen kannalta.

Tutkijana vastaan analyysissani vain siitä, mitä haastateltavat ovat sanoneet haastattelutilanteessa. Voi olla, että joitain kohtia on kaunisteltu tai omaa

tietämättömyyttä tietyn kysymyksen osalta ei ole haluttu tuoda ilmi, mutta tälle ei yksinkertaisesti voi mitään. Kuitenkin pääasiallisesti samat teemat toistuvat haastatteluissa eikä suuria ristiriitoja ole. Haastattelujen tarjoama aineisto on myös yhteneväinen vastaanottamieni Verohallinnon materiaalien kanssa, eli haastatteluaineistoa voi tältä osin pitää luotettavana. Analyysini lomassa olen tukenut tekemiäni havaintoja tarpeen vaatiessa suorilla lainauksilla haastatteluista. Lainauksista on saatettu poistaa ylimääräisiä täytesanoja, kuten turhia pronomineja ja puhekielen ilmauksia kuten ”niinku”, mutta asiasisältöä ei luonnollisestikaan ole muokattu.

6.1 Hyötyjen mittaaminen ja arviointi

Hyötyjen mittaaminen ja arviointi Verohallinnon Valmis-hankkeessa noudattaa enemmän Van Doorenin ym. (2015) suoritusmittausprosessia kuin olin ennen analyysia ajatellutkaan. Verohallinnon prosessit ovat sovitettavissa siihen huomattavasti paremmin kuin varsinaiseen digitaalisen ajan suoritusmittauskehikkoon (Isaac, 2007), jonka esittelin tarkemmin luvussa 3.2.2. Van Doorenin ym. suoritusmittausprosessi on mielestäni selkeämpi ja konkreettisempi, minkä vuoksi se on varmasti helpompi yhdistää aineistoon. Isaacin kehikko on monimutkaisempi, sillä siinä kaikki osaset vaikuttavat toisiinsa, kun taas Van Doorenin ym. malli on kronologinen ja koostuu viidestä selkeästä ja hyvin määritellystä askeleesta. Aloitin analyysin käsitteellisen koodauksen liitteestä 3 löytyvän koodauskehikon avulla. Tässä vaiheessa sisällönanalyysia Van Doorenin ym. suoritusmittausprosessin viisi askelta (priorisointi, indikaattorien valinta, datan keräys, analyysi ja raportointi) alkoivat näkyä selkeästi aineistossani, joten koin parhaaksi analyysistrategiaksi visualisoida aineistoa Atlas.ti-ohjelman avulla suoritusmittausprosessin askelten mukaisesti. Tällä tavoin saan mielestäni vastattua ensimmäiseen ja pääasialliseen tutkimuskysymykseen parhaiten.

Van Doorenin ym. (2015) suoritusmittausprosessi alkaa mitattavien kohteiden valinnalla. Luvussa 3.2.1 viitattuun kokonaiskuvan luomiseen Verohallinnon tapauksessa voidaan käyttää tavoitepuuta, kuten Van Dooren ym. myös ehdottavat. Valmis-hankkeen tavoitepuu löytyy liitteestä 4 ja se auttaa hyvin kokonaiskuvan luomisessa tavoitteiden suhteen. Aineistosta on selkeästi havaittavissa, että Valmis-

hankkeen osalta keskitytään seuraamaan, mittaamaan ja arvioimaan nimenomaan niitä hyötyodotuksia, jotka hankkeen alussa asetettiin. Satunnaisia, odottamattomia hyötyjä tarkastellaan vain epävirallisesti muodollisten mittauksen ulkopuolella. Haastateltavat toteavat muun muassa seuraavaa:

”Tavoitteet on asetettu siellä hanketta perustaessa, eli silloin kun tälle on haettu rahaa, 2011, -12, -13, siinä kieppeillä, ja sen jälkeen nämä hankkeen tavoitteet ja hyödyt ei ole merkittävästi muuttunut. Ainoa isompi muutos tässä matkalla, joka tuli esiin oli sen ensimmäisen käyttöönoton jälkeen, kun sitten päätettiin uusia samalla meidän sähköiset asiointipalvelut, eli siitä tuli sitten hiukkasen lisää tavoitetta. Ja ne silloin päätettiin tietysti meidän sponsorin kanssa, eli kun raha-anomus on lähetetty VM:lle, niin samassa yhteydessä on sitten tietysti luvattu kylkiäisenä sitten hyötyä tästä, niin mitä tällä rahalla saa. Miten sitten talon sisällä, niin hankkeella on ollut ihan alusta pitäen oma ohjausryhmänsä ja nämä tavoitteet, hankkeen tavoitteet, on siellä kuitattu, eli hyväksytty.”

”Hyötyjä mitataan lähtökohtaisesti valtiovarainministeriön ja Verohallinnon yhdessä valmisteleman seurantasuunnitelman mukaisesti.”

”Ne on aika mielestäni kattavasti asetettu ne mitattavat hyödyt, että tavallaan en tiedä, tehdäänkö me aktiivisesti mitään sen eteen, en osaa sanoa, joku muu ehkä osaa sanoa, mutta että en itse ole tunnistanut, että me tehtäisiin aktiivisesti sellaista penkomista, että me etsittäisiin jotain hyötyä niiden mitattavien hyötyjen ulkopuolelta.”

”Ei mitata odottamattomia hyötyjä. Jätetään siihen vaan niiden mittaamiseen, mitä on alun perin sovittu. Toki matkan aikana on tullut kaikenlaista sellaista esille, joka on ihan hyvä ainakin dokumentoida. Joku asia on muuttunut, vaikka se ei ole ollut ensisijainen tavoite, ja jos on vielä muuttunut positiiviseen suuntaan.”

Argumentteina valittujen hyötyodotusten taustalla on vahvimmin mitattavuus, eli tavoitteen tulee olla helposti tai vähintään kohtuullisella tavalla mitattavissa. Tämä rajaa mittauskohteet kvantitatiivisiin hyötyihin. Valtiovarainministeriön vaatimukset ohjaavat myös mittauskohteiden valintaa. Näistä valintojen perusteista haastatteluissa todetaan muun muassa seuraavaa:

”Ja miksi näitä, niin ne [tavoitteet] on tavallaan itsestään selittäviä, että kustannukset oli lähdössä lapasesta, niitä sen takia haluttiin karsia.”

”Tällaiset asiat [yksityiskohtaisten prosessien mittaaminen] priorisoituu tuollaisessa asetelmassa helposti ulkopuolelle, jolloin joudutaan tyytymään enemmän tällaisiin helposti mitattaviin, vähän yksinkertaisempiin mittareihin.”

Seuraavaksi Van Doorenin ym. suoritusmittausprosessissa tulee määritellä, miten valittuja kohteita mitataan. Haastatteluaineistossa luetellaan monia erilaisia indikaattoreita ja mittaristoja hyötyjen mittaamiseksi. Indikaattorit noudattavat melko tarkasti Van Doorenin ym. (2015) jaottelua yksittäisiin indikaattoreihin ja suhteellisiin indikaattoreihin. Yksittäisiä indikaattoreita ovat muun muassa haastatteluissa mainitut henkilötövuodet, kustannukset ja skaalamittarit esimerkiksi kyselyissä. Suhteellisia indikaattoreita aineiston perusteella ovat muun muassa ajankäyttö suoritetta kohtaan, automaatioaste ja veroilmoituksen sähköisyysaste. Lisäksi haastatteluissa nostetaan esille muun muassa seuraavanlaisia indikaattoreita:

”Sellaisia absoluuttisia [mittareita], että poistuu käytöstä tiettyjä järjestelmiä, niin nekin on tavallaan mitattu, että varmistetaan, että semmoiset alunperin laaditut oletukset, että tällaisia järjestelmiä ei enää tarvita, niin ne on sitten ihan vain tällaisia absoluuttisia, että on/off. Että toteutui tai ei toteutunut, alasajettiin tai ei alasajettu.”

”Prosentuaalisia arvoja, esimerkiksi tyypillisesti tietotekniikan puolella käytetään tätä käytettävyydestä, eli kuinka paljon se on ollut pystyssä ja alhaalla se järjestelmä, niin niissä käytetään sitten taas prosentuaalista saavutettavuuslukua.”

Valtiovarainministeriön haastateltava toteaa indikaattorien löytyvän suoraan valtiovarainministeriön Valmis-hankkeen seurantasuunnitelmasta. Seurantasuunnitelmassa jaetaan mittarit taloudellisiin ja toiminnallisiin mittareihin (Valtiovarainministeriö, 2018). Taloudellisina mittareina mainitaan muun muassa tuottavuus sadan henkilötövuoden vähenemisenä eli viiden miljoonan euron säästöinä sekä vuotuisten ylläpito- ja kehittämiskustannusten pieneneminen 15-20 miljoonalla eurolla perinteisiin järjestelmiin verrattuna. Toiminnallisia mittareita seurantasuunnitelman mukaan ovat toimintavarmuuden säilyminen GenTaxin käyttöönottojen ja vakiintumisvaiheen aikana, automaatioasteen paraneminen tai

pysyminen ennallaan, virkailijoiden työpanoksen siirtyminen rutiinitehtävistä asiantuntijatehtäviin sekä sähköisen asioinnin lisääntyminen.

Aineiston perusteella on selvää, että Verohallinto kerää itse datan mittauksista analyysia varten. Tämä on luonnollista, sillä data on Verohallinnon itsensä saatavilla. Tietyissä asioissa data tulee Verohallinnon ulkopuolelta, esimerkiksi palvelutoimittajilta, kuten eräs haastateltava toteaa:

”Tehdään kyllä itse mielestäni, esimerkiksi ne kyselyt tehdään itse ja analysoidaan niiden kyselyjen tulokset itse. Me kerätään itse, tietysti palvelutoimittajalta nämä mainitsemiini saatavuusprosentit, että paljonko meillä on katkoja ollut ja kuinka hyvin järjestelmä on pysynyt pystyssä. Me tehdään omien kirjanpitolukujen perusteella kustannushyötylaskelmat, minä itse niitä muun muassa laskeskelen vuosittain. Ei mielestäni ole sellaisia, mistä se data tai analyysit teetettäisiin ulkopuolisilla, että kyllä se mielestäni meidän sisäistä hommaa on.”

Haastatteluaineiston perusteella Valmis-hankkeen hyötyjen analysoinnissa tukeudutaan Van Doorenin ym. suoritusmittausprosessin neljännen askeleen ensimmäiseen analyysistrategiaan, eli normien ja tavoitteiden asettamiseen. Tämä näkyy muun muassa niin, että haastattelujen perusteella pääasiallinen analysointikeino on vertailu aiempaan omaan suorittamiseen. Aineisto tarjoaa jossain määrin ristiriitaista tietoa siitä, vertaillaanko Verohallinnon itse saamia hyötyjä muihin organisaatioihin Suomessa tai muiden valtioiden veroviranomaisten tekemiseen. Tämä näkyy esimerkiksi seuraavissa kommentteissa:

”Se on ilman muuta se benchmarkkaus sekä muiden maiden verohallintojen osalta, mutta kyllähän me tietenkin valtiohallinnon muihin virastoihin verrataan omaamme.”

”Mielestäni se vertailu on aina niihin aikaisempiin vuosiin ja sille vuodelle asetettuun tavoitteeseen. En muunlaista vertailua ole itse tunnistanut, että olisi tehty.”

Virallista vertailua ei aineiston perusteella tehdä, mutta osa haastateltavista vertaa vähintään epävirallisesti Verohallinnon suoriutumista muihin valtioihin. Myös esimerkiksi Uusi-Seelanti nousee haastatteluissa esiin vertailukohteena, sillä siellä on aineiston mukaan läpiviety hyvin samankaltainen valmisohjelmistohanke kuin Verohallinnossa.

Aineiston perusteella raportointi hyödyistä tehdään niin Verohallinnon sisällä hankkeen ohjausryhmälle, eli ylimmälle päättävälle elimelle, kuin myös rahoittajataholle eli valtiovarainministeriölle. Ennen haastatteluja oletin, että raportointia olisi tehty myös laajemmalle yleisölle kuten kansalaisille, sillä kyseessä on julkinen organisaatio, mutta tässä olin täysin väärässä. Verohallinto on nimittäin ottanut tietoisin linjan, ettei se viesti Valmis-hankkeesta yhtään välttämätöntä enempää julkisuuteen. Tätä perustellaan muun muassa työrauhalla sekä sillä, että mahdollisten epäonnistumisten sattuessa aihe herättää varmasti mediahuomiota, mutta positiivisten tulosten myötä ei, jolloin Verohallinnolla olisi julkisessa raportoinnissa hyvin vähän voitettavaa. Eräs haastateltava toteaa näin:

”Se on ollut ihan sellainen politiikka, kun on lähdetty liikkeelle. Me ei olla haluttu profiloitua tai tulla esiin tämän hankkeen kanssa olipa me onnistuttu tai ei onnistuttu. Koska varmaan voit kuvitella, että se ei kiinnosta montaa, jos me onnistutaan, mutta jos me epäonnistutaan niin se monia kiinnostaa. On haluttu työrauha saada tämän muutoksen kanssa.”

Hankkeen alussa Verohallinnon ja valtiovarainministeriön sopiman säännöllisen raportoinnin lisäksi Verohallinto tekee Valmis-hankkeesta loppuraportin. Koska hanke on saatu vastikään päätökseen, on loppuraportti vasta valmisteluvaiheessa.

Valmis-hankkeen osalta hyötyjen mittaamista on tehty useassa eri vaiheessa hanketta. Seurantasuunnitelman (Valtiovarainministeriö, 2018) mukaan osaa asetetuista tavoitteista on mielekästä tarkastella vasta silloin, kun uuden valmisohjelmiston käyttö on jo vakiintunut. Aineiston mukaan mittaamista on tehty alusta asti ja useassa vaiheessa hanketta aina riippuen siitä, mitä mitataan. Haastateltavat tuovat esiin muun muassa seuraavat seikat liittyen mittaamiseen hankkeen elinkaaren eri vaiheissa:

”Se on ihan semmoista jatkuvaa tekemistä, tässä on tietysti jaettu homma viiteen rolloutiin, tämän alkuperäisen Valmis-hankkeen scope oli viidessä rolloutissa tehty, niin siinä jokaisessa vaiheessa tuli tietty satsi toimintoja aina tuotantoon. Kyllä siinä sitten joka vaiheessa tehtiin nämä mittaukset aina niiden kyseisten verolajien tai toimintojen osalta.”

”Ei missään nimessä niin, että nyt vasta alettaisiin, kun hanke päättyy, niin mittaamaan -- oli päivän selvää, ettei voida odottaa hankkeen loppuun, kun näitä hyötytavoitteita mitataan.”

”Seurantahan on Verohallinnossa tietyllä lailla jatkuvaa, eli ei pelkästään kerran vuodessa, että kyllähän sisäisen seurannan taso tänä päivänä on vähintään kuukausittaista, kunnolla säännöllistä.”

”Esimerkiksi tähän käytettävyyteen ja tyytyväisyyteen liittyviä kyselyitä kaksi kertaa vuodessa ja niitä kyselyitä käytetään sitten.”

”Onhan tässä alusta lähtien ylläpidetty tätä, toteumatieto on päivitetty aina sitten vuositasolla. Eli siinä on alkuun ollut vuositasolla ennusteet, jotka on sitten vaan korvattu toteumatiedolla kerran vuodessa. -- Katsottiin, ettei ehkä ole tarvetta ainakaan useammin sitä tehdä, että se riittää se vuositason seuranta, että siitä puhuttiin joskus aikaisemmin, että voisiko esimerkiksi puolivuositain, mutta se, mitä minä muistan, niin katsottiin, että ei siitä saa, se on kuitenkin se toteumatieto menneen ajan tutkimista ja se ei... sillä tiedolla ei voi tavallaan ehkä vaikuttaa siihen tulevaan tekemiseen.”

”Pääosin tavoitellut hyödyt ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä voidaan mitata vasta hankkeen päätyttyä.”

Osa edellä mainituista lainauksista on jossain määrin ristiriidassa keskenään, mutta tämä johtuu siitä, että haastateltavat työskentelevät hankkeen eri osien parissa ja näin ollen myös viittaavat eri asioiden mittaamiseen.

Kuten todettu, Valmis-hankkeen hyötyjen mittaaminen ja arviointi ei noudata varsinaisesti Isaacin luvussa 3.2.2 esiteltyä suoritusmittauskehikkoa. Tämä on mielestäni varsin mielenkiintoista, sillä kyseinen kehikko on kehitetty nimenomaan sähköisen hallinnon suoritusmittausta varten, toisin kuin Van Doorenin ym. perinteistä suoritusmittausta tukeva malli. Isaacin kehikko voisi sopia paremmin laajemman kokonaisuuden, kuin yhden hankkeen hyötyjen mittaamisen tueksi, sillä mittaaminen itsessään on vain yksi osa Isaacin kehikkoa.

6.2 Hyötyjen määrittely

Valmis-hankkeen viralliset tavoitteet on esitelty tutkielman luvussa 4.3.3. Haastatteluaineistosta käy ilmi, että Verohallinnon tapauksessa termit *tavoite* ja *hyöty* kuvaavat samaa asiaa. Viralliset Verohallinnon asettamat hyötyodotukset ovat näin ollen kuvattuna hankesuunnitelmassa (Verohallinto, 2019b, s. 11) viitenä tavoitteena, jotka ovat:

1. Prosessien ja toimintojen yksinkertaistaminen ja yhtenäistäminen tuottavuuden ja vaikuttavuuden kasvattamiseksi
2. Tietojärjestelmien ylläpito- ja kehittämiskustannusten vähentäminen
3. Tietojärjestelmien jatkokehityksen nopeuttaminen ja joustavoittaminen
4. Henkilöstön kouluttaminen ja muutoksessa tukeminen siten, että kaikki osaavat ja haluavat toimia uudella tavalla
5. Hankkeen läpivienti sovitussa aikataulussa, laajuudessa ja budjetissa verotuksen toimittamisen toimintavarmuutta vaarantamatta

Nämä viralliset hyötyodotukset toistuvat myös aineistossa. Yksi haastateltavista listaa nämä tavoitteet suoraan edellä mainitussa järjestyksessä kysyttäessä, millaisia hyötyodotuksia hankkeelle on asetettu. Asemansa vuoksi hän osaa kertoa tarkemmin nimenomaan virallisista hyötyodotuksista. Muut haastateltavat kertovat vaihtelevalla tarkkuudella erilaisista hyödyistä, yleensä oman erikoisalansa mukaan, eli esimerkiksi talousasioiden kanssa työskentelevä haastateltava kertoo enemmän taloudellisista hyödyistä ja IT-asoiden parissa työskentelevä haastateltava ohjelmistoon ja käytettävyyteen liittyvistä hyödyistä. Kuitenkin yhteistä haastateltaville heidän asemastaan riippumatta on se, että kaikki nostavat kustannushyödyt esiin.

Koska suurin osa haastateltavista kertoo hankkeen tuomista hyödyistä ja hyötyodotuksista omin sanoin eikä edellä mainittuun listaan nojaten, tein varsinaisen aineiston analyysin erittelemällä aineistosta kaikki hyötyjä, hyötyodotuksia ja hyötyjen saajia kuvaavat kohdat. Tämän jälkeen luokittelin ne Atlas.ti-ohjelman visualisointityökalulla edelleen yhdeksään kategoriaan: taloudellisiin hyötyihin, henkilöstöhyötyihin, ohjelmistoon liittyviin hyötyihin, prosessien parantumiseen liittyviin hyötyihin, vaikuttavuushyötyihin, laadun parantumiseen liittyviin hyötyihin, uudistumiseen liittyviin hyötyihin, ulkoisiin hyötyihin sekä asiakkaan saamiin hyötyihin. Osa kategorioista on toistensa kanssa jossain määrin päällekkäisiä, ja toisaalta osa hyödyistä menee kahden kategorian alle. Useassa tapauksessa tiettyä

yksittäistä hyötyä on mahdotonta asettaa vain yhden kategorian taakse. Esimerkiksi järjestelmien määrän väheneminen on taloudellinen hyöty, ohjelmistoon liittyvä hyöty, henkilöstöhyöty sekä laadun parantamiseen liittyvä hyöty, sillä haastattelujen mukaan tällöin kustannukset pienenevät, ohjelmiston jatkokehittäminen on helpompaa, virkailijatyöhön kuluu vähemmän aikaa ja virheiden määrä vähenee.

Selvästi eniten haastatteluissa nousee esiin taloudelliset hyödyt, joita Valmis-hankkeella saavutetaan eri tahoille, ja myös jokainen haastateltava nostaa nämä seikat esille tavalla tai toisella. Taloudellisista hyödyistä selkein on suorat kustannussäästöt, joita uusi valmisohjelmisto tuo Verohallinnolle. Kustannussäästöt kohdistuvat luonnollisesti Verohallinnolle, mutta myös sen rahoittajalle valtiovarainministeriölle ja loppupelissä jokaiselle veronmaksajalle, sillä kyseessä on julkisin varoin rahoitettu toiminta. Kustannussäästöt tulevat osaltaan järjestelmien ylläpidosta yhden valmisohjelmiston ollessa edullisempi ylläpidettävä kuin aikaisemmat perinteiset järjestelmät, joita oli aineiston mukaan laskentatavasta riippuen jopa yli sata. Myös yhden valmisohjelmiston jatkokehittäminen ja käyttäminen on edullisempaa kuin perinteisten järjestelmien, mikä lisää niin ikään kustannussäästöjä. Osa kustannussäästöistä tulee puolestaan toiminnan tehostumisen ja automaatioasteen nostamisen myötä, kun henkilöstöä ei tarvitse enää niin paljoa. Kun Verohallinto haki Valmis-hankkeelle rahoitusta, he lupasivat valtiovarainministeriölle tästä 15-20 miljoonan euron hyödyn, mikä oli myös virallinen hyötyodotus asian ollessa osa virallisia neuvotteluita. Tästä 20 miljoonasta eurosta, joka kustannushyödyissä saatiin, viisi miljoonaa euroa tuli aineiston mukaan henkilöstöstä, mikä vastaa sadan henkilötyövuoden vähennystä. Esimerkkinä taloudellisista hyödyistä toimii seuraava ote aineistosta:

”Kyseisten järjestelmien ylläpidosta saatavat kustannussäästöt sekä kehittymisen kustannussäästöt, mutta myös toiminnalliset säästöt oman henkilöstön osalta.”

Taloudellisten hyötyjen jälkeen seuraavaksi eniten aineistossa nousee esiin henkilöstöhyödyt. Henkilöstöhyötyjen lomassa on toisistaan melko paljon poikkeavan tyyppisiä hyötyjä. Toisaalta henkilöstö nähdään kulueränä ja ikään kuin osana koneistoa, ja toisaalta taas inhimillisempänä voimavarana. Valmis-hankkeen myötä Verohallinnon automaatioaste on noussut, mikä itsessään jo on hyöty, mutta se vaikuttaa myös henkilöstöhyötynä, sillä sen myötä henkilöstöresursseja vapautuu

vaativampaan asiantuntijatyöhön eikä virkailijoiden tarvitse tehdä niin paljoa rutiininomaisia tehtäviä. Tämän myötä myös henkilöstön tuottavuus paranee, mikä on selkeä hyöty niin henkilöstölle kuin organisaatiollekin kustannusten näkökulmasta. Inhimillisemmästä näkökulmasta katsottuna virkailijoiden käytännön työ helpottuu, kun käytössä on vain yksi järjestelmä, josta näkee kaikki verolajit. Ennen valmisohjelmistoa verovirkailijat eivät esimerkiksi nähneet kaikkia yhden kansalaisen verotietoja yhdestä paikasta, vaan useasta eri verolajikohtaisesta järjestelmästä. Kaikkien verolajien ollessa samassa järjestelmässä myös verovirkailija saa kansalaisesta selkeämmän kokonaiskuvan, jolloin työ helpottuu ja laatu paranee. Sähköisen asioinnin lisääntyessä verovirkailijoiden aikaa vapautuu myös muuhun tekemiseen. Kun järjestelmiä ei tarvitse vaihtaa kesken työpäivän, työnteko nopeutuu, mikä näkyy hyötynä tuottavuudessa. Myös käytettävyyšnäkökulma näkyy henkilöstöhyödyissä valmisohjelmiston ollessa käyttäjäystävällisempi myös henkilöstölle. Henkilöstöhyödyt kohdistuvat sekä virkailijoihin itseensä että laajemmin organisaatiolle. Neljäs virallinen tavoite alleviivaa henkilöstön tukemista ja kouluttamista, mikä nostetaan myös haastatteluissa esille henkilöstöön kohdistuvana hyötynä. Henkilöstöhyödyistä sanotaan haastatteluissa muun muassa näin:

”Toiminnan tehokkuus, kun yhdessä käyttöliittymässä asiakkaan kokonaiskuvaa päästään hallinnoimaan, niin se oletuksena nopeuttaa tuota virkailijan työskentelyä sillä välineellä ja toisaalta parantaa laatua, koska nyt ei jää katsomatta jostain muualta, että liittyykö tähän asiakkaaseen joitain ominaisuuksia tai tilanteita, jotka vaikuttaa tämän nimenomaisen päätöksen tekoon, mitä mä oon tekemässä, kun se kokonaiskuva on saatavissa siitä GenTaxista.”

”Toiminnallisia hyötyjä on tavoiteltu automaatioasteen parantumisella, virkailijatyön siirtymisellä rutiiniluonteisista tehtävistä vaativampiin tehtäviin sekä sähköisen asioinnin lisäämisellä.”

Ohjelmistoon liittyvät hyödyt nostetaan esiin aineistossa lähes yhtä useaan otteeseen kuin henkilöstöhyödyt. Myös ohjelmistoon liittyviä hyötyjä leikkaa tausta-ajatus tätä kautta saatavista kustannushyödyistä, mutta Valmis-hanke tuo myös muunlaisia ohjelmistohyötyjä. Hankkeen myötä lukuisat perinteiset järjestelmät korvattiin yhdellä valmisohjelmistolla, jonka käyttö ja hallinta on helpompaa. Henkilöstöhyötyihin vaikuttava automaatioasteen nousu on myös ohjelmistoon itseensä liittyvä hyöty.

Valmisohjelmisto on skaalautuvampi ja paremmin sovitettavissa alati muuttuviin verolajeihin, minkä uskotaan haastatteluissa tuovan myös ohjelmistoon liittyviä hyötyjä. Koko järjestelmäarkkitehtuurin uudistaminen tuo haastateltavien mukaan myös sen hyödyn, että sekavien perinteisten järjestelmien jälkeen työskentely on päästy aloittamaan niin sanotusti puhtaalta pöydältä ilman vanhojen järjestelmien taakkaa. Edellä mainittujen sitaattien lisäksi ohjelmistoon liittyvät hyödyt nousevat esiin seuraavassa haastatteluotteessa:

”Hyötyjä, jotka liittyy suorituskyykyihin ja muuhun, että saadaan skaalautuvampi järjestelmä, semmoinen joka muuttuu verotuksen mukana.”

Neljäs selkeästi usein toistettu hyötykategoria aineistossa on prosessien parantamiseen liittyvät hyödyt. Myös tämänkaltaiset hyödyt liittyvät läheisesti muihin kategorioihin esimerkiksi parempien prosessien myötä tuottavuuden parantuessa henkilöstö- ja kustannushyötyinä. Paremmilla prosesseilla tarkoitetaan aineistossa muun muassa automaatioasteen nostamista, verotusprosessin tehostamista sekä uuden valmisohjelmiston skaalautuvuutta. Valmisohjelmiston myötä tiettyjä prosesseja on voitu yhtenäistää ja yksinkertaistaa, mikä on parantanut niitä aiempaan verrattuna. Tämä prosessien yhtenäistäminen ja yksinkertaistaminen on myös ensimmäinen virallisista hyötyodotuksista. Valmis-hanke on tuonut mukanaan myös sellaisia odottamattomia hyötyjä, että tiettyjen prosessien tapauksessa toiminnot ovat vastoin odotuksia helpompia suorittaa valmisohjelmiston myötä, mikä tietysti myös parantaa prosesseja.

Aineistosta tulee esiin vaikuttavuushyötyjä, jotka turvaavat pidemmän aikavälin kehittämistä. Ennen Valmis-hanketta Verohallinnossa oltiin aineiston mukaan tiettyjen teknologioiden orjia siinä mielessä, että näiden perinteisten järjestelmien päälle olisi ollut hyvin vaikeaa ja kallista kehittää esimerkiksi uudenlaista tiedonvälitystä ja reaaliaikaisempaa toimintaa. Tämä on myös tietynlainen laatua lisäävä hyöty. Valmisohjelmiston myötä myös rutiinityöt muuttuvat laadukkaimmiksi järjestelmän yksinkertaistumisen ja automaatioasteen nousun myötä. Valmis-hanke tuo aineiston mukaan myös uudistumiseen liittyviä hyötyjä, kun prosessien uudistaminen ja jatkokehittäminen helpottuu ja työskentely pystytään aloittamaan kokonaan ilman perinteisten järjestelmien painolastia. Jatkokehittyminen muuttuu myös nopeammaksi ja joustavammaksi, mikä on Verohallinnon muuttuvassa ja

vaihtuvista hallituksista riippuvaisessa toimintaympäristössä selkeä hyöty. Valmisohjelmiston myötä Verohallinnossa pystytään organisoimaan ja miettimään toimintaa täysin uudella tavalla. Osa hyödyistä kohdistuu ja ilmenee aineiston perusteella myös Verohallinnon ulkopuolelle muun muassa mahdollisuuksina puuttua harmaan talouden torjuntaan. Valmis-hankkeen myötä myös kansalaiset pääsevät osalliseksi hyödyistä muun muassa OmaVero-palvelun myötä. Valmis-hankkeen myötä myös suuri määrä henkilöasiakkaita koskevaa informaatiota kerätään kolmansilta osapuolilta, mikä on myös keventänyt kansalaisten hallinnollista taakkaa.

Aineistosta löytyneissä erilaisissa hyödyissä yhdistyy luvussa 3.1 esitellyt aineelliset ja aineettomat hyödyt. Aineellisista hyödyistä selkeimpänä nousee esiin jo useaan otteeseen mainitut kustannushyödyt. Myös kaikki muut luvussa 3.1 luetellut aineelliset hyödyt olivat löydettävissä aineistosta. Näitä ovat informaation laadun ja saatavuuden parantuminen, prosessointiin käytetyn ajan väheneminen, hallinnollisen taakan väheneminen, kustannusten väheneminen, palvelun tason parantuminen, tehokkuuden kasvaminen sekä asiakastytyväisyyden kasvaminen (Driessen ym., 2004). Aineettomia hyötyjä aineistosta ei puolestaan tule esille, vaikka niitäkin mitä todennäköisimmin on tullut Valmis-hankkeen myötä. Esimerkiksi kasvava osallisuus tietoyhteiskunnassa on mitä todennäköisimmin lisääntynyt, vaikkei sitä olekaan muodollisesti havainnoitu.

6.3 Hyötyjen mittaamisen ja arvioinnin parantaminen

Valmis-hankkeeseen liittyneen hyötyjen mittaamisen ja arvioinnin parantamisen pohtiminen on tutkimuskysymyksistäni ainoa selvästi subjektiivinen, ja siksi siinä keräämäni haastatteluaineisto on täysin avainasemassa. Mielestäni on hieman yllättävää, kuinka tyytyväisiä haastateltavat ovat ennakolta asetettuihin hyötyodotuksiin sekä käytännön mittaamiseen ja arviointiin ylipäätään. Hyötyjen mittaamisen hankaluus todetaan aineistossa sekä lukuisissa muissa tutkielman kannalta olennaisissa lähteissä useaan otteeseen. Tässä vaiheessa analyysiani etsin aineistosta kaikki kohdat, joissa viitataan hyötyjen mittaamisen mahdollisiin parannuskeinoihin sekä vastataan kysymykseen siitä, onko hyötyjen mittaaminen haastatteluhetkellä haastateltavan omasta mielestä riittävällä tasolla.

Koodattuani kaikki relevantit kohdat edellä mainittujen kahden käsitteellisen kategorian alle visualisoin ne Atlas.ti -ohjelman avulla. Aineistonkäsittelyohjelmien käytössä laadullisessa sisällönanalyysissä on toisinaan ongelmana se, että ohjelmat vievät tutkimusta kvantitatiivisempaan suuntaan ja voivat esimerkiksi helposti irrottaa yksittäisen kohdan haastattelusta kontekstistaan (Jolanki & Karhunen, 2010, s. 395). Tällä ongelmalla on mahdollisuus ilmetä erityisesti tämän tutkimuskysymyksen kohdalla sen subjektiivisuuden vuoksi. Pysin välttämään relevanttien aineiston kohtien analysointia ilman kontekstia niin, että katsoin jokaisen analysoitavan kohdan osana koko haastattelua. Atlas.ti tarjoaa tähän hyvän erillisen työkalun.

Pureudun ensin haastateltavien mielipiteisiin mittaamisen riittävydestä Valmis-hankkeen osalta. Kaksi haastateltavista ei osaa vastata tähän kysymykseen ollenkaan vedoten omaan asemaansa, joka on molemmilla hyvin rajattuun substanssiin liittyvä, eivätkä haastateltavat tämän vuoksi koe voivansa antaa vastausta laajemman tason tietämyksen puuttuessa. Loput vastaukset jaan kahteen kategoriaan: mielipiteet, joiden mukaan mittaaminen on riittävää, ja mielipiteet, joiden mukaan mittaaminen ei ole riittävää. Näiden kahden selkeän kategorian lisäksi aineistosta nousee esiin muutama muu yksittäinen huomio, jotka eivät itsessään menneet kummankaan edellä mainitun kategorian alle. Näissä huomioissa tuodaan esiin Valmis-hankkeen omalaatuinen asema: sitä ei pitäisi aineiston mukaan tarkastella mustavalkoisesti ja samoin, kuten muita valtion virastojen hankkeita.

Suurempi osa aineiston kommentteista menee kategoriaan, jossa mittaamista pidetään riittävällä tasolla. Mittaamisen riittävyyden kritisointi on hyvin epämääräistä, esimerkiksi yksi haastateltava toteaa vastauksekseen, että ”ainahan sitä [mittaamista] voi kehittää”, mikä ei suoranaisesti kieli tyytymättömyydestä olemassa olevaa mittaamista kohtaan. Toinen haastateltava puolestaan kertoo olevansa skeptinen mittaustuloksia kohtaan, sillä Valmis-hankkeen aikana moni mittaustuloksiin vaikuttava asia on muuttunut ja voinut näin ollen vääristää tuloksia. Tämä on kuitenkin vain yhden haastateltavan mielipide. He, jotka kokevat mittaamisen riittäväksi, perustelevat mielipidettään muun muassa sillä, ettei alkuperäisiä tavoitteita ja mittareita ole täytynyt muokata hankkeen edetessä, ja että valitut mittarit vastaavat hyvin alkuperäisiin tavoitteisiin. Myös valtiovarainministeriöstä haastateltu virkamies

on sitä mieltä, että Verohallinnon tekemä mittaaminen on valtiovarainministeriön tarpeisiin nähden riittävällä tasolla.

Osa haastateltavista ei niin ikään löydä mitään parannettavaakaan hyötyjen mittaamisessa ja arvioinnissa Valmis-hankkeen osalta. Tästä ei mielestäni kuitenkaan voi vetää suoria johtopäätöksiä siihen, että parannettavaa ei olisi. Haastateltavat, jotka eivät osaa sanoa konkreettisia parantamishdotuksia ovat yksittäisiä Verohallinnon ja valtiovarainministeriön työntekijöitä, ja osa heistä toteaa haastattelussa, etteivät he uskalla rajoitetun tietämyksensä vuoksi ottaa asiaan kantaa. Valmis-hankkeen ollessa hyvin suuri, ei jokainen haastateltava ole voinutkaan olla perillä kaikista hyötyjen mittaamisen aspekteista ja näin ollen voi kommentoidakaan mahdollisia parantamiskohteita.

Jaan aineiston mittaamisen parantamista koskevat vastaukset konkreettisiin parannusideoihin ja toteamuksiin parantamisen haasteellisuudesta ja esteistä. Yksi konkreettinen kehitysidea on ottaa Verohallinnon omat analyytikot vahvemmin mukaan jo siihen vaiheeseen, kun mittareita määritellään. Haastateltava tosin toteaa tähän itse, ettei ole täysin varma, tehdäänkö niin jo nyt. Samainen haastateltava nostaa esiin myös mahdollisuuden potentiaaliseen prosessiin mitata muita kuin alussa hyötyodotuksiin kirjattuja hyötyjä sitä mukaa, kun nämä mahdolliset hyödyt ilmenevät käytön myötä. Toisen haastateltavan mielestä uudet vertailutiedot mittauksia varten olisi pitänyt koostaa ennen jokaista Valmis-hankkeen käyttöönottoa tekemällä hanketasoinen seurantaedellytysten läpikäynti ja kartoittamalla mittaamiseen liittyvät lähtökohdat, eikä tehdä tätä vain kertaalleen hankkeen alussa. Kolmas haastateltava puolestaan toteaa seuraavaa:

”Ehkä toivoisin, että isossa kuvassa enemmän Verohallinnon muissakin hankkeissa otettaisiin tämä tavoitteiden asettaminen ja tavoitteiden mittaaminen sillä tavalla tosissaan, että voisi jossain projektin tai hankkeen vaiheessa sanoa, että mitäs hyötyä tästä on syntynyt tähän saakka.”

Neljäs haastateltava puolestaan sanoo seuraavasti, kun kysytään, kuinka mittaamista voisi parantaa:

”Ehkä niin, että tämän toiminnallisen hyödyn mittaaminen, siihen olisi varmasti ollut enemmänkin mahdollista tehdä, mutta se edellyttäisi melko isoa panostusta, että sitä

jotenkin ihan sellaisella kunnollisella tutkimusotteella analysoitaisiin sitä tekemistä, ja siellä vanhassa maailmassa, että millä tavalla nyt jotakin tiettyä prosessia, vaikka nyt virkailijat käsittelee jotain tietynlaisia veroilmoituksia tai muuta vastaavaa, ihan sellaisia yksityiskohtaisia prosessikuvauksia ja analyysseja ja kelloituksia ja klikkausten määrien laskemisia ja muuta vastaavaa, ja sitten verrattaisiin sitä siihen GenTaxin vastaavan tyyppiseen toimintoon. Tällaiset olisi ihan mielenkiintoisia, mutta että millaiset mahdollisuudet organisaatiolla on sellaiseen ryhtyä tällaisen megaprojektin ohessa, koska melkein kaikki kynnelle kykenevät on rekrytoitu sinne hankkeeseen tekemään sitä muutostoteutusta tai sitten he ovat pyörittämässä sitä normaalia toimintaa, kun verotuksen pitää kuitenkin tässä koko ajan pyöriä keskeytyksettä.”

Kuten edellisessä lainauksessa ilmenee, joitain ideoita mittaamisen parantamiselle on, mutta niin sanotut vaihtoehtoiskustannukset tälle toiminnalle koetaan suuriksi, jolloin mittaamisen parantamisesta saatava lisäarvo jäisi panosta pienemmäksi. Aineistosta ilmenee myös haasteita ja esteitä mittaamisen parantamiselle. Eräs haastateltava kaipaa lisää kvantitatiivisia mittareita, jotka voidaan laskea puhtaan matemaattisesti, mutta tällaisiin ei ole välttämättä mahdollisuutta, ja mittaamisessa täytyy tukeutua asiantuntija-arvioihin. Yksi Verohallinnon haastateltava puolestaan huomauttaa tietynlaisista koordinaatio-ongelmista ja peräänkuuluttaa ministeriön vahvempaa asemaa kommentoimalla seuraavaa:

” -- pitäisi olla enemmän ministeriötason ohjauksessa vastuuta, ja heillä olisi ohjaukseen liittyen seurantapuolen johtaminen niin, että joko he tekisivät määrättyjä mittarointeja siinä, koska heillä on osin myös käskyvaltaa, esimerkiksi valtiovarainministeriön alla on tutkimuslaitoksia, niin jos ajatellaan, että Verohallinto, niin eihän meidän tehtävänäme ole kansantaloudellisesti kaikkia asioita käydä läpi, vaan on olemassa jopa siihen tehtävään erikoistuneita. Se vaatisi sen, että ministeriöllä olisi vahvempi rooli.”

Analyysissani tulen siihen johtopäätökseen, että haastateltavat pitävät Valmis-hankkeen osalta hyötyjen mittaamista ja arviointia varsin riittävällä tasolla, eivätkä he ole kovinkaan halukkaita kehittämään mittaamista entistä paremmaksi. Aineistosta saa sellaisen käsityksen, että haastateltavien mielestä mittaamista voisi yrittää parantaa, mutta tämä ei ole ollenkaan välttämätöntä eivätkä he itse ole siihen valmiita, eikä heillä välttämättä ole resurssejakaan. Verohallinnolla ei siis ole tutkielmani perusteella

suunnitelmissa edistää entisestään erilaisten hyötyjen arviointia ja mittaamista tulevaisuudessa, mutta sama, laadukkaaksi koettu taso, halutaan selvästikin säilyttää.

6.4 Hyödyt ja lainsäädäntö

Viimeisenä pureudun kolmanteen tutkimuskysymykseen, eli kysymykseen siitä, millaiset vaatimukset lainsäädäntö asettaa hyötyjen arvioinnille ja mittaamiselle. Kuten luvussa 2 totean, hankintalaki ei velvoita hankintayksiköitä tekemään jälkikäteen minkäänlaista hyötyjen arviointia tai mittaamista. Hankintalaki pikemminkin luo raamit itse hankinnan tekemiselle ja suunnittelulle eikä ota kantaa hankinnan jälkeiseen aikaan. Kuitenkaan tämä ei tarkoita, etteikö lainsäädäntö näkyisi minkäänlaisina vaatimuksina mitata ja arvioida hyötyjä.

Luvussa 4.3.4 esitellyissä kolmessa hallituksen esityksessä (*HE 29/2016; HE 237/2016; HE 97/2017*) määritellään tietyt odotukset Valmis-hankkeelle. Näihin odotuksiin myös viitataan haastateltavien kanssa käydyissä keskusteluissa. Hyötyodotuksiin viitataan kunkin hallituksen esityksen *Esityksen vaikutukset* -luvussa, joissa mainitaan muun muassa sadan henkilötyövuoden vähennykset, jotka ovat jo tulleet tässäkin tutkielmassa esille. Näissä kolmessa lakipaketissa viitattut hyötyodotukset luovat pohjan Verohallinnon virallisille tavoitteille.

Lainsäätäjät vaikuttavat Valmis-hankkeeseen muutenkin, kuin hallituksen esitysten myötä. Lainsäätäjät, eli valtiovarainvaliokunta, ovat asettaneet vaatimuksia Valmis-hankkeelle, vaikkei niitä välttämättä lainsäädäntöön olisi kirjattu. Valtiovarainministeriön Valmis-hankkeen seurantasuunnitelmassa (2018, s. 6) todetaan seuraavasti:

”Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on lakiehdotuksia koskeneissa mietinnöissään pitänyt tärkeänä seurata lakimuutosten voimaantuloon ja soveltamiseen liittyviä vaikutuksia. Valmis-hankkeen keskeisten lainsäädäntömuutosten, kuten oikaisu- ja muutoksenhakusäännösten sekä veronkorotussäännösten toimivuutta käytännössä tullaan tarkastelemaan erikseen myöhemmin.”

Luvussa 6.2 nousee useampaan otteeseen esille automaatioasteen nousu yhtenä hyötynä, jonka Valmis-hanke on tuonut. Eräs haastateltava toteaa asiasta näin:

”Meillä esimerkiksi, jos puhutaan siitä prosessien ja toimintojen yksinkertaistamisesta ja yhtenäistämisestä tuottavuuden ja vaikuttavuuden kasvattamiseksi, niin meillä on sitten rollout-kohtaisesti siihen kohtaan määritelty yhdeksi indikaattoriksi automaatioaste. Automaatio tarkoittaa sitä, että tätä verotusta ei hoideta ihmisen toimesta, vaan kone hoitaa sen ihmisen puolesta.”

Tämän hyödyn osalta viime vuonna perustuslakivaliokunta ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies kyseenalaistivat koko hyödyn olemassaolon lainmukaisuuden. Perustuslakivaliokunta totesi nimittäin lausunnossaan, että automatisoituihin päätöksentekomenettelyihin liittyy useita säätelemättömiä kysymyksiä (PeVL 7/2019 vp). Se tarttui asiaan hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019 vp) myötä, vaikka kyseinen hallituksen esitys ei sinällään Verohallintoa koskenut, vaan Maahanmuuttovirastoa. Apulaisoikeusasiamies toteaa lausunnossaan (Eduskunnan oikeusasiamies, 2019) näin:

”Koska Verohallinnon automatisoitu verotus- ja päätöksentekomenettely ei perustu asianmukaiseen ja täsmälliseen lainsäädäntöön, jossa olisi otettu huomioon hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun asianmukainen toteutuminen, AOA [apulaisoikeusasiamies] piti sitä lainvastaisena.”

Verohallinto (2019a) itse puolestaan toteaa asiaan seuraavaa:

”Automaation hyödyntäminen on välttämätöntä ja se on tehostanut Verohallinnon toimintaa merkittävästi massakäsittelyissä. Suomen verolainsäädäntöön on tehty jatkuvasti muutoksia, joiden perusteella Verohallinnossa on voitu kehittää automaatiomenettelyä. Verotustehtävien tehostamisen lisäksi automaatio lisää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua ja toiminnan puolueettomuutta.”

Mielenkiintoista mielestäni on, että asia ei nouse laisinkaan esille haastatteluissa. Uskon, että tämä johtuu siitä, että apulaisoikeusasiamiehen päätös on tullut vasta viime vuoden lopulla, ja asiaa selvitetään yhä. Vaikka asia liittyy vahvasti yhteen Verohallinnon saamaan hyötyyn, ei se kuitenkaan varsinaisesti liity hyötyjen mittaamiseen, eikä lainsäädännöllistä näkökulmaa kysytty haastatteluissa, jolloin se olisi voinut tulla ilmi vasta viimeisessä kysymyksessä, jossa kysyttiin muista

mahdollisista huomioista. Koska asian käsittely on yhä kesken, ei siihen saada valitettavasti vastausta vielä tähän tutkielmaan.

Varsinaisena vastauksena kolmanteen tutkimuskysymykseen edellä mainittujen seikkojen perusteella voidaan todeta, että lainsäädäntö ei itsessään velvoita erilaisten hankkeiden myötä saatujen hyötyjen mittaamiseen ja arviointiin. Kuitenkin asia on hankekohtainen, ja yksittäinen hanke voi olla hyvin paljonkin sidottu lainsäädäntöön myös hyötyjen mittaamisen ja arvioinnin osalta. Valmis-hankkeessa lainsäädäntö on asettanut tietyt vähimmäisvaatimukset hyödyille, mutta Verohallinto itse mittaa niitä tätä enemmän. Valmis-hankkeeseen kohdistuva lainsäädäntö tältä osin kohdistuu nimenomaan kyseiseen hankkeeseen, eikä esimerkiksi kaikkiin Verohallinnon hankkeisiin. Toisaalta myös edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto koskee kokonaan toista organisaatiota, mutta apulaisoikeusasiamiehen huomautuksen myötä se vaikuttaa myös Verohallinnon toimintaan.

7 Johtopäätökset ja yhteenveto

Tutkielman tarkoituksena on selvittää, kuinka Verohallinto mittaa ja arvioi valmisohjelmistohankkeesta saamiaan hyötyjä. Yhdistän aineistonkeruussa itse tekemäni teemahaastattelut kahden eri organisaation, Verohallinnon ja valtiovarainministeriön, asiantuntijoille ja niiden sisällönanalyysin sekä Verohallinnolta ja valtiovarainministeriöltä saamani materiaalit. Näihin valmiisiin materiaaleihin kuuluvat Valmis-hankkeen hankekäsikirja ja hankesuunnitelma, tavoitepuu, objectives tracking -tiedosto sekä valtiovarainministeriön seurantasuunnitelma. Nämä materiaalit tukevat erittäin hyvin haastatteluaineistoa ja tuovat siihen selkeyttä, kun taas haastatteluista saa laajempaa ja rikkaampaa tietoa esimerkiksi epäviralliseen toimintaan sekä haastateltavien subjektiivisiin mielipiteisiin liittyen.

Tutkielma on mielestäni siinä mielessä hyvin onnistunut, että kaikkiin tutkimuskysymyksiin löytyy selkeät ja kattavat vastaukset. Viitekehyksen avulla hyötyjen mittaamis- ja arviointiprosessi on selkeästi jäsennettävissä, jolloin siitä saa hyvän kokonaiskuvan. Kuitenkin Verohallinnon oma prosessi hyötyjen arvioinniksi ja mittaamiseksi on hieman laajempi, kuin Van Doorenin ym. (2015) suoritusmittausprosessi sen painottaessa myös tämän ulkopuolisia seikkoja kuten hyötyjen mittaamista hankkeen elinkaaren eri vaiheissa. Toisaalta se ei myöskään täysin ole analyysin perusteella yhdistettävissä luvussa 3.2.2 esiteltyyn Isaacin (2007) suoritusmittauskehikkoon. Tämä kertoo mielestäni siitä, että teoreettisista mittauskehikkoista on vaikeaa tehdä sellaisia, että ne olisivat suoraan sovitettavissa erilaisiin hankkeisiin.

Haastatteluaineiston ja valmiiden materiaalien pohjalta hyötyjen määrittely sekä sen selvittäminen, keille hyödyt kohdistuvat, oli hyvin toteutettavissa. Erilaisten Valmis-hankkeen tuottamien hyötyjen määrittely ja jaottelu on helppoa, sillä hyödyt ovat hyvin konkreettisia ja helposti aineistosta esiin nostettavissa. Kuitenkin niiden jaottelu selkeisiin kategorioihin on mahdotonta, sillä monet yksittäiset hyödyt voivat kuulua useamman eri kategorian alle. Mielenkiintoista tutkielmassani on erityisesti se, että Verohallinto ei virallisesti mittaa ja arvioi odottamattomia hyötyjä. Mielestäni tässä on selvä mahdollisuus toiminnan parantamiselle tulevaisuudessa. Mikäli odottamattomat hyödyt jätetään analyysin ja raportoinnin ulkopuolelle, kokonaiskuva kaikista

todellisuudessa saavutetuista hyödyistä voi jäädä suppeaksi. Odottamattomia hyötyjä voisi tunnistaa esimerkiksi henkilöstölle ja asiakkaille kohdennettujen kyselytutkimusten avulla.

Hyötyjen mittaamisen parantamiseen liittyvään kysymykseen on hieman vaikeampi löytää vastausta. Tämä johtuu siitä, että vastaukset on mahdollista löytää vain haastatteluaineistosta, eikä lainkaan muista materiaaleista, ja haastatteluissa moni haastateltava sanoo suoraan, ettei osaa vastata kysymykseen. Oma arvioni on, että laajemmilla haastatteluilla useammalle henkilölle molemmissa organisaatioissa olisi saanut paremman vastauksen tälle tutkimuskysymykselle. Myös tutkimuskysymykseen lainsäädännön asettamista edellytyksistä hyötyjen mittaamiselle on jossain määrin vaikeaa löytää vastausta, sillä hyötyjen mittaamista tehdään eri verran kussakin organisaatiossa eikä se sellaisenaan ole kenenkään yksittäisen toimijan vastuulla. Mielestäni löysin kuitenkin varsin tyydyttävät vastaukset myös näille kahdelle tutkimuskysymykselle.

Verohallinnon henkilöstön näkemyksiä hyötyjen mittaamisen ja arvioinnin riittävydestä ja parantamisesta Valmis-hankkeen osalta ei ole aikaisemmin tutkittu, joten tästä saatu tieto on kokonaan uutta. Tutkimuksen perusteella sekä Verohallinto että valtiovarainministeriö näkevät Verohallinnon nykyiset mittausprosessit riittäviksi, vaikka haastatteluissa nostetaankin esiin joitain parannusehdotuksia. Aiheen tutkijana esitän jatkotoimenpiteeksi Verohallinnolle kiinnittää jatkossa enemmän huomiota odottamattomien hyötyjen tunnistamiseen ja analysointiin. Näin hyödyistä saadaan entistä laajempi kokonaiskuva.

Kuten liitteestä 4 näkee, Verohallinto on päässyt tavoitteisiinsa todella hyvin niiltä osin, kun mittaaminen on ollut heti hankkeen loputtua mahdollista. Aineistosta käy ilmi, että asetetut tavoitteet ovat melko korkealla, eli tässä mielessä tutkimustulokset ovat hieman ristiriidassa luvussa 3.1 viitatussa Åkessonin ym. (2008) tutkimuksen kanssa. Heidän mukaansa julkisen sektorin digitalisaation tuomat hyödyt eivät ole niin suuria kuin on kuviteltu, mutta tämän tutkielman perusteella Verohallinnon saamat hyödyt näyttäisivät olevan samaa suuruusluokkaa kuin hanketta asetettaessa oletettiin. Toki kaikkia Valmis-hankkeen tavoitteita ei ole vielä tämän tutkielman tekohetkellä ollut mahdollista mitata, jolloin tästä yhteydestä ei voi olla täysin varma.

Tutkielma kohtaa jonkin verran rajoitteita, joista osa olisi ollut kokeneempana tutkijana vältettävissä, mutta osa ei. Suurimpana force majeure -rajoitteena tutkielmalle on kevään 2020 aikana puhjennut koronaviruspandemia. Tämä pakotti aineiston kerättäväksi suurimmaksi osaksi etähaastatteluilla sekä rajoitti haastattelujen määrää, sillä osa potentiaalisista haastateltavista ei voinut koronaviruksen aiheuttamiin kiireisiin ja esteisiin vedoten osallistua tutkielmaan. Viruksen aiheuttamat rajoitteet vaikeuttivat myös käytännön tutkimustyötä, sillä esimerkiksi kirjastot olivat lähes koko kevään kiinni, mikä vaikutti niin lähdekirjallisuuden etsimiseen kuin työrauhaankin kunnollisten työtilojen puuttuessa.

Tutkielmaan liittyy myös joitain rajoitteita, jotka ovat täysin riippumattomia koronaviruspandemiasta. Esimerkiksi viitekehysten valinnan ja rajauksen olisi voinut todennäköisesti tehdä paremmin. Van Doorenin ym. (2015) suoritusmittausprosessi on oikein toimiva, mutta se ei kata aivan kaikkia relevantteja mittausprosessin osa-alueita. Tällaisia ovat esimerkiksi se, missä vaiheessa hankkeen elinkaarta mittausta tehdään. Tämän vuoksi minun täytyy käydä analyysissäni erikseen läpi Van Doorenin ym. suoritusmittausprosessin ulkopuoliset asiat, mikä tekee mielestäni luvusta 6.1 hieman liian pitkän ja raskaan. Myös digitaalisen ajan suoritusmittauskehikon valinta ontuu, sillä se ei oikeastaan ole sovitettavissa Valmis-hankkeeseen laisinkaan. Viitekehysten valinnassa hyvin isona rajoitteena on se, että monet aiheeseen liittyvät lähdekirjallisuudet olivat maksumuurien takana tai muutoin saavuttamattomissa.

Toinen selkeä rajoite tutkielmassa on haastateltavien henkilöiden paikoittainen tietämättömyys käsiteltävästä aiheesta. Hyötyjen mittaaminen organisaatiossa on hyvin pieni osa koko organisaation toimintaa, jolloin sen substanssiosaajia on melko vähän. Uskon, että valitsemani lumipallo-otannan avulla löysin Verohallinnosta lähes kaikki tutkimuskysymysten kannalta relevantit ihmiset, mutta siltikin esimerkiksi mittaamisen riittävydestä ja toiminnan parantamisesta ei tullut kovinkaan rikasta aineistoa. Valtiovarainministeriön puolelta haastatteluja olisi ollut hyvä olla useammalta ihmiseltä, kuin vain yhdeltä, mutta tämä johtui pitkälti koronavirusrajoitteista.

Tutkimustuloksia voi pitää luotettavina ainakin Verohallinnon haastattelujen osalta, sillä haastatteluissa ei ole selittämättömiä ristiriitaisuuksia toisiinsa tai valmiiksi saatuun materiaaliin nähden. Valtiovarainministeriön osalta tilanne ei ole yhtä hyvä,

sillä haastateltavia on vain yksi, ja tämäkin haastattelu jouduttiin koronavirustilanteen vuoksi tekemään sähköpostihaastatteluna, jonka tuottama aineisto on väistämättä köyhempää. Toisaalta kuitenkin valtiovarainministeriön haastateltavan näkemykset ovat yhteneväisiä muiden haastateltavien ja valmiin materiaalin kanssa. Mikäli joku muu tekisi vastaavan tutkimuksen samasta tutkimuskohteesta, tutkimustulokset olisivat mitä todennäköisimmin samanlaiset.

Tutkielman tuloksia ei voi sellaisenaan yleistää, sillä tutkimuskohteena on yhden organisaation rajattu hanke. Tutkielman perusteella on mahdotonta vetää johtopäätöksiä siitä, kuinka muissa Suomen julkisen sektorin organisaatioissa mitataan ja arvioidaan digitalisaatiosta saatavia hyötyjä. Kuitenkin siinä mielessä tutkimustulokset ovat yleistettävissä, että digitalisaatiosta saatavien hyötyjen mittaaminen ja arviointi on hyvin organisaatio- ja hankekohtaista, sillä sille ei aseteta erikseen velvoitteita lainsäädännöstä. Tutkielman tulokset ovat myös hyvin käytännönläheisiä ja konkreettisia.

Mielestäni on selvää, että lisätutkimusta nimenomaan digitalisaatiosta saatavien hyötyjen mittaamisesta ja arvioinnista Suomen julkisella sektorilla tarvitaan. Myös kansainvälisellä tasolla tarkemmat ja tuoreemmat kehikot mittaamisen analysoinnille olisivat tarpeellisia. Mikäli tuoreempia mittauskehikoita kehitetään, tulisi kehitystyössä mielestäni ottaa laajemmin huomioon myös aineettomat hyödyt, sillä nykymaailmassa aineelliset ja aineettomat hyödyt sekoittuvat vahvemmin kuin ennen. Tämä näkyy mielestäni esimerkiksi aineettomien asioiden, kuten avoimuuden, arvostuksen nousussa eri organisaatioissa. Toisaalta uusissa kehikoissa tulisi tämän tutkielman perusteella ottaa huomioon myös odottamattomien ja vaikeasti mitattavampien hyötyjen ottaminen mukaan osaksi analyysia ja raportointia. Tämä tekee uusien kehikoiden kehittämisestä entistä vaikeampaa, sillä abstrakteja asioita on aina vaikeampi mitata ja tunnistaa.

Tämä tutkielma voisi toimia pohjana laajemmalle tutkielmalle aiheesta Suomen julkisen sektorin mittakaavassa. Esimerkiksi tämän tutkielman tulosten pohjalta voisi tehdä kvantitatiivisen kyselytutkimuksen suuremmalle joukolle julkisen sektorin organisaatioita, jolloin saataisiin yhteiskunnallisesti merkittävämmät ja laajemmin yleistettävät tulokset digitalisaation hyötyjen mittaamisesta ja arvioinnista. Luvussa 2.2 mainittu Hankinta-Suomi -hanke olisi myös mielenkiintoinen jatkotutkimuksen

kannalta. Hankinta-Suomi -hanke on valtiovarainministeriön vuoden 2019 syyskuussa asettama Vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelma (Valtiovarainministeriö, 2019). Jatkotutkimuksessa voisi selvittää, onko Hankinta-Suomi -yhteistyöfoorumilla asemaa hyötyjen mittaamisessa laajemmin. Toinen kiinnostava tutkimuskohde liittyy organisaatioiden halukkuuteen mitata erilaisia hyötyjä. Tämän tutkielman perusteella kiinnostusta tätä kohtaan löytyy jonkin verran, muttei kuitenkaan niin paljoa, että asialle oltaisiin itse valmiita tekemään mitään. Myös resurssit ovat usein esteenä. Kiinnostavaa voisi olla vertailla julkisen ja yksityisen sektorin toimintaa digitalisaatiosta saatavien hyötyjen mittaamisen saralla.

Lähdeluettelo

Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606.

<https://doi.org/10.1111/1540-6210.00322>

Cambridge University Press. (2020). *Cambridge online dictionary*. Luettu 25.4.2020

osoitteesta: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/benefit>

Canada Health Infoway. (2020). *Summary Corporate Plan 2020-2021*. Luettu

23.2.2020 osoitteesta: [https://www.infoway-](https://www.infoway-inforoute.ca/en/component/edocman/resources/i-infoway-i-corporate/business-plans/3793-summary-corporate-plan-2020-2021)

[inforoute.ca/en/component/edocman/resources/i-infoway-i-](https://www.infoway-inforoute.ca/en/component/edocman/resources/i-infoway-i-corporate/business-plans/3793-summary-corporate-plan-2020-2021)

[corporate/business-plans/3793-summary-corporate-plan-2020-2021](https://www.infoway-inforoute.ca/en/component/edocman/resources/i-infoway-i-corporate/business-plans/3793-summary-corporate-plan-2020-2021)

Chappelow, J. (2020). *Utility Definition*. Investopedia. Luettu 26.4.2020 osoitteesta:

<https://www.investopedia.com/terms/u/utility.asp>

Driessen, H., van Duivenboden, H., During, R., Frissen, V., Hoving, D., Ponsioen,

A., & van Staden, M. (2004). Does e-Government pay off? *Capgemini*

Netherlands & TNO, 56.

Dufva, M. (2020). *Megatrendit 2020*. Sitra. Luettu 26.4.2020 osoitteesta:

<https://media.sitra.fi/2019/12/15143428/megatrendit-2020.pdf>

Eduskunnan oikeusasiamies. (2019). *Verohallinnon automatisoitu*

päätöksentekomenettely ei täytä perustuslain vaatimuksia. Luettu 26.4.2020

osoitteesta: [https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/-/verohallinnon-](https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/-/verohallinnon-automatisoitu-paatöksentekomenettely-ei-tayta-perustuslain-vaatimuksia)

[automatisoitu-paatöksentekomenettely-ei-tayta-perustuslain-vaatimuksia](https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/-/verohallinnon-automatisoitu-paatöksentekomenettely-ei-tayta-perustuslain-vaatimuksia)

Espoon kaupunki. (2013). *Palvelusopimus 2384/02.08.00/2013*.

Fast Enterprises. (2020). *Fast Enterprises | Clients*. Luettu 28.4.2020 osoitteesta:

<https://www.fastenterprises.com/about/clients/>

Ferlie, E. (2017, maaliskuuta 29). *The New Public Management and Public*

Management Studies. Oxford Research Encyclopedia of Business and

Management. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190224851.013.129>

Gartner. (2018). *Connected Health Information in Canada: A Benefits Evaluation Study*.

Gaspar, D., & Ternai, K. (2019). Toward Value Creation in e-Governance Through

Digitalization – An Industry-Based Approach. Teoksessa A. Kö, E.

Francesconi, G. Anderst-Kotsis, A. M. Tjoa, & I. Khalil (Toim.), *Electronic*

Government and the Information Systems Perspective (ss. 235–246). Springer

International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-27523-5_17

Greiling, D. (2005). Performance measurement in the public sector: The German

experience. *International Journal of Productivity and Performance*

Management, 54(7), 551–567. <https://doi.org/10.1108/17410400510622223>

Halachmi, A. (2005). *Performance Measurement and Performance Management*.

Emerald Group Pub. <http://www.books24x7.com/marc.asp?bookid=13077>

Hankinnat.fi. (2019). *Pienhankinnat*. Luettu 4.4.2020 osoitteesta:

<https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/pienhankinnat>

Hankinnat.fi. (2020). *Mikä on Julkisten hankintojen neuvontayksikkö?* Luettu

4.4.2020 osoitteesta: [https://www.hankinnat.fi/mika-julkisten-hankintojen-](https://www.hankinnat.fi/mika-julkisten-hankintojen-neuvontayksikko)

[neuvontayksikko](https://www.hankinnat.fi/mika-julkisten-hankintojen-neuvontayksikko)

Hansel Oy. (2020). Hansel Oy:n vuosikertomus 2019. *Hansel vuosikertomus 2019*.

Luettu 5.4.2020 osoitteesta: <https://vuosikertomus2019.hansel.fi/toiminta-2019/hansel-julkishallinnon-yhteishankintayksikko/>

HE 18/2019 vp.

HE 29/2016 vp.

HE 97/2017 vp.

HE 237/2016 vp.

Helsingin Sanomat. (2015, toukokuuta 30). *Näin digitalisaatio mullisti verohallinnon*

– *hallitus hakee samaa loikkaa koko julkiselle sektorille*. Helsingin Sanomat.

Luettu 28.3.2020 osoitteesta: <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002828107.html>

Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press.

Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2007). *Tutki ja kirjoita* (13. osin uud. p.). Tammi.

Hyppönen, H., Aalto, A.-M., Doupi, P., Hämäläinen, P., Kangas, M., Keränen, N., Kärki, J., Lääveri, T., Reponen, J., & Ryhänen, M. (2016). Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatio. *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos*, 117.

IDABC eGovernment Observatory. (2005). *The impact of eGovernment on competitiveness, growth and jobs*. Euroopan komissio.

Isaac, W. C. (2007). *Performance Measurement for the e-Government Initiatives: A Comparative Study*. 204.

- Itkonen, J. (2015). Kiihdyttääkö digitalisaatio talouskasvua? *Euro ja talous*. Luettu 15.4.2020 osoitteesta: <https://www.eurojatalous.fi/fi/blogit/2015-2/kiihdyttaako-digitalisaatio-talouskasvua/>
- Jolanki, O., & Karhunen, S. (2010). Renki vai isäntä? - Analyysiohjelmat laadullisessa tutkimuksessa. *Haastattelun analyysi, 2010*, 395–410.
- Jormanainen, V., Parhiala, K., & Reponen, J. (2019). Terveyskeskusten ja erikoissairaanhoidon sairaaloiden sähköisten potilaskertomusten markkinat olivat erittäin keskittyneet vuonna 2017 – onko syytä olla huolissaan? *Finnish Journal of eHealth and eWelfare, 11*(1–2), 109–124.
<https://doi.org/10.23996/fjhw.75554>
- Joseph, S., & Olugbara, O. O. (2018). Evaluation of municipal e-government readiness using structural equation modelling technique. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa, 14*(1).
<https://doi.org/10.4102/td.v14i1.356>
- Jätteenmäen hallitusohjelma*. (2003).
- Kanta-sanastoprojektin työryhmä, & Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. (2018). *Kanta-sanasto*. Kanta-sanastoprojektin työryhmä ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kauppinen, H. (2018). *Kokemuksia sähköisen reseptin käyttöönoton vaikutuksista Suomessa: Tutkimus lääkäreiden, farmaseuttien ja proviisorien näkökulmasta* [Väitöskirja]. Itä-Suomen yliopisto.
https://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-2767-5/

KEINO-osaamiskeskus. (2018). *Hankinnan vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi*.

Luettu 5.4.2020 osoitteesta: <https://www.hankintakeino.fi/fi/strateginen-johtaminen/hankinnan-vaikutusten-ja-vaikuttavuuden-arviointi>

KEINO-osaamiskeskus. (2020). *Opas julkisten hankintojen vaikutusten ja*

vaikuttavuuden ennakoarviointiin ja mittaamiseen. Luettu 5.4.2020

osoitteesta: https://www.hankintakeino.fi/sites/default/files/media/file/Opas-julkisten-hankintojen-vaikutusten-ja-vaikuttavuuden-ennakoarviointiin-ja-mittaamiseen_muokattava.pdf

Kenton, W. (2019). *How Cost-Benefit Analysis Process Is Performed*. Investopedia.

Luettu 9.5.2020 osoitteesta: <https://www.investopedia.com/terms/c/cost-benefitanalysis.asp>

Laki Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (1096/2008).

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).

Laki Verohallinnosta (503/2010).

Lipposen II hallitusohjelma. (1999).

MAO 165/14 (2014).

Markkinaoikeus. (2020a). *Hankinta-asioiden oikeudenkäyntiohjeet*. Luettu 4.4.2020

osoitteesta:

<https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/oikeudenkayntiohjeet/hankinta-asiat.html>

Markkinaoikeus. (2020b). *Vuositilastot*. Luettu 7.4.2020 osoitteesta:

<https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/markkinaoikeus/tilastojajakasittelyajat.html>

- McKinsey Global Institute. (2014). *Global flows in a digital age: How trade, finance, people, and data connect the world economy*. McKinsey & Company.
- Moullin, M. (2007). Performance measurement definitions: Linking performance measurement and organisational excellence. *International Journal of Health Care Quality Assurance*.
- National Audit Office to the Riigikogu. (2014). *Activities of the state in implementing the e-health system*.
- Neely, A. D., Adams, C., & Kennerley, M. (2002). *The performance prism: The scorecard for measuring and managing business success*. Prentice Hall, Financial Times.
- OECD. (2019). *Introducing a Commercial Off-The-Shelf Software Solution*. 49.
- Parviainen, P., Kääriäinen, J., Honkatukia, J., & Federley, M. (2017). Julkishallinnon digitalisaatio – tuottavuus ja hyötyjen mittaaminen. *Valtioneuvoston kanslia*, 90.
- Parviainen, P., Kääriäinen, J., Tihinen, M., & Teppola, S. (2017). Tackling the digitalization challenge: How to benefit from digitalization in practice. *International Journal of Information Systems and Project Management*.
- PeVL 7/2019 vp*. (2019).
- Rinteen hallitusohjelma*. (2019).
- Sanastokeskus TSK ry. (2006). *Tietotekniikan termitalkoot*. Luettu 25.3.2020 osoitteesta: http://www.tsk.fi/tsk/termitalkoot/fi/haku-266.html?page=get_id&id=ID7&vocabulary_code=TSKTT

Saxena, K. B. C. (2005). Towards excellence in e-governance. *International Journal of Public Sector Management*, 18(6), 498–513.

<https://doi.org/10.1108/09513550510616733>

Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. SAGE.

Sipilän hallitusohjelma. (2015).

Social Research and Demonstration Corporation. (2018). *Valuing Canadians' secure access to their health information*. 10.

Tarver, E. (2020). *How a Balanced Scorecard Is Used*. Investopedia. Luettu 9.5.2020

osoitteesta: <https://www.investopedia.com/terms/b/balancedscorecard.asp>

Twin, A. (2019). *Understanding Key Performance Indicators (KPIs)*. Investopedia.

Luettu 9.5.2020 osoitteesta: <https://www.investopedia.com/terms/k/kpi.asp>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2017). *Perusmuistio*. Luettu 4.4.2020 osoitteesta:

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2017-AK-155482.pdf>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2018). *KEINO-osaamiskeskus*. Työ- ja

elinkeinoministeriö. Luettu 9.4.2020 osoitteesta:

<https://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM069:00/2018>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020a). *Julkisten hankintojen neuvontaa ja ohjeita*.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Luettu 9.4.2020 osoitteesta:

<https://tem.fi/neuvontaa-ja-ohjeita>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020b). *Tietoa Hilmasta*. Luettu 9.4.2020 osoitteesta:

<https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/info/>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020c). *Yleistä julkisista hankinnoista*. Luettu 9.4.2020

osoitteesta: <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/info/yleista>

Valtioneuvoston viestintäosasto. (2020a). *Hallituksen tiedote 132/2020*.

Valtioneuvosto. Luettu 26.3.2020 osoitteesta:

https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/hallitus-paattisuosituksista-koronaviruksen-leviamisen-hillitsemiseksi

Valtioneuvoston viestintäosasto. (2020b). *Hallituksen tiedote 143/2020*.

Valtioneuvosto. Luettu 6.4.2020 osoitteesta:

https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/valmiuslain-kayttoonottoasetus-eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2020). VTV. *Valtiontalouden tarkastusvirasto*.

Luettu 9.5.2020 osoitteesta: <https://www.vtv.fi/vtv/>

Valtiovarainministeriö. (2018). *Valmis-hankkeen seurantasuunnitelma*.

Valtiovarainministeriö. (2019). *Vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelma*

(*Hankinta-Suomi*). Luettu 29.4.2020 osoitteesta:

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b582c8f1-aba9-441d-8633-730640764bde/7b5db57f-0168-491b-8c1f-904b059d8e4e/ASETTAMISPAATOS_20190911105000.PDF

Valtiovarainministeriö. (2020). *Julkisen hallinnon ICT*. Valtiovarainministeriö.

Luettu 23.4.2020 osoitteesta: <https://vm.fi/julkisen-hallinnon-ict>

Valtori. (2020a). *Organisaatio ja ohjaus*. Valtori. Luettu 23.4.2020 osoitteesta:

<https://valtori.fi/organisaatio-ja-ohjaus>

Valtori. (2020b). *Tietoa Valtorista*. Valtori. Luettu 23.4.2020 osoitteesta:

<https://valtori.fi/tietoa-valtorista>

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector*. Routledge.

Vanhasen I hallitusohjelma. (2003).

Verohallinto. (2011). *Verohallinnon vuosikertomus 2010*. Verohallinnon julkaisu 350.11.

Verohallinto. (2012). *Verohallinnon vuosikertomus 2011*. Verohallinnon julkaisu 350.12.

Verohallinto. (2015a). *Valmis-hanke*. Verohallinto. Luettu 30.3.2020 osoitteesta:
https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/toiminta/valmishanke_uudistaa_verotu_sohjelmisto2/

Verohallinto. (2015b). *Verohallinto siirtyy käyttämään verotuksessa uutta valmisohjelmistoa*. Verohallinto. Luettu 30.3.2020 osoitteesta:
https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/toiminta/valmishanke_uudistaa_verotu_sohjelmisto2/verohallinto_siirtyy_kayttamaan_verotuk/

Verohallinto. (2019a). *Apulaisoikeusasiamies: Automatisoidun päätöksenteon sääntelytarpeet tulee selvittää viipymättä*. Verohallinto. Luettu 10.5.2020 osoitteesta: <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/uutiset/uutiset/2019/apulaisoikeusasiamies-automatisoidun-p%C3%A4%C3%A4tt%C3%B6ksenteon-s%C3%A4%C3%A4ntelytarpeet-tulee-selvitt%C3%A4%C3%A4-viipym%C3%A4tt%C3%A4/>

Verohallinto. (2019b). *Hankesuunnitelma*.

Verohallinto. (2019c). *Verohallinnon strategia 2019-2024*. Verohallinto. Luettu

28.3.2020 osoitteesta: <https://www.vero.fi/tietoa->

verohallinnosta/verohallinnon_esittely/verohallinnon_strategia/

Verohallinto. (2020a). *Hankekäsikirja*.

Verohallinto. (2020b). *Verohallinnon vuosi 2019 – Luvut*. Luettu 30.3.2020

osoitteesta: <https://www.vero.fi/tietoa->

verohallinnosta/verohallinnon_esittely/vuosi-2019/luvut/#veroilmoitukset

Verovirkailijain Liitto ry. (2014). Veroväki: Terveysjohtaminen ykkösteemana

NSO:n vuosikokouksessa. *Verovirkailijain Liitto ry*, 9.

Wordnet. (2020). *WordNet Search—3.1*. Luettu 15.4.2020 osoitteesta:

<http://wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn?s=measurement&sub=Search+>

WordNet&o2=&o0=1&o8=1&o1=1&o7=&o5=&o9=&o6=&o3=&o4=&h=

Zaidi, S. F. H. (2017). *E-government services effectiveness evaluation framework (E-*

GEEF): A case study of Indian e-tax service.

Åkesson, M., Skålen, P., & Edvardsson, B. (2008). E-government and service

orientation: Gaps between theory and practice. *International Journal of*

Public Sector Management, 21(1), 74–92.

<https://doi.org/10.1108/09513550810846122>

Liitteet

Liite 1. Haastattelujen tiedot.

| | Päivämäärä | Organisaatio | Vastuualue |
|---|------------|------------------------|---|
| 1 | 10.3.2020 | Verohallinto | hankkeen talouspäälikkö |
| 2 | 13.3.2020 | Verohallinto | hankkeen taloudellinen ja toiminnallinen seuranta ministeriölle |
| 3 | 16.3.2020 | Verohallinto | hankkeen prosessijohtaja, GenTaxis sovellusomistaja |
| 4 | 16.3.2020 | Verohallinto | hankejohtaja |
| 5 | 17.3.2020 | Verohallinto | hankkeen IT-johtaja |
| 6 | 9.4.2020 | valtiovarainministeriö | Valmis-hankkeen ohjausryhmän ja seurantaryhmän jäsenen |

Liite 2. Haastatteluteemat ja -kysymykset.

Haastatteluteemat on **lihavoitu**, tarkemmat haastattelukysymykset numeroitu.

1. Milloin ja missä tehtävissä olet toiminut suhteessa Valmis-hankkeeseen?

Hyötyjen määrittely

2. Mitä hankkeen osalta organisaatiossasi pidetään hyötynä? Keihin nämä hyödyt kohdistuvat?
3. Millaisia hyötyodotuksia hankkeelle on asetettu organisaatiostasi käsin? Miksi juuri nämä?
4. Kuinka organisaatiosi priorisoi ja päättää, mitä hyötyjä mitataan? Keskitetäänkö vain asetettujen hyötyodotusten toteutumiseen vai mitataanko myös mahdollisia odottamattomia hyötyjä?

Hyötyjen mittaaminen

5. Missä vaiheessa hankkeen elinkaarta sen hyötyjä mitataan ja arvioidaan? Tehdäänkö hyötyjen suhteen väliarviointeja? Miksi organisaatiosi on päättänyt tekemään juuri näin?
6. Mitä indikaattoreita organisaatiosi käyttää hyötyjen mittaamisessa? Millä perusteilla ne on valittu?
7. Käytättekö jotain tunnettua mittaristoa hyötyjen mittaamiseen? Jos käytätte, niin mitä?

Hyötyjen evaluointi

8. Arvioidaanko hyötyjä, jotka eivät ole mitattavissa?
9. Kuinka hyötyjen mittaamiseksi tarvittava data kerätään? Tekeekö organisaatiosi sen itse vaiko jokin ulkopuolinen taho?
10. Kuinka kerättyä dataa analysoidaan? Mihin sitä verrataan?
11. Raportoiko organisaatio hyötyjen mittaamisesta ja arvioinnista? Jos raportoi, niin kuinka ja kenelle? Miksi raportointia tehdään/ei tehdä?

Hyötyjen mittaamisen ja arvioinnin parantaminen

12. Onko mittaaminen mielestäsi riittävää sen kannalta, jotta tulevilla hankkeilla voidaan onnistua paremmin?
13. Mitä pitäisi mielestäsi tehdä enemmän tai toisin? Miten mittaamista voisi parantaa?
14. Tuleeko mieleesi muita hankkeen hyötyjen mittaamiseen ja arviointiin liittyviä olennaisia asioita, joita ei erikseen kysytty?

Liite 3. Koodauskehikko.

1. Haastateltavan rooli hankkeessa
2. Hyötyjen määrittely
 1. Hyödyt
 2. Hyötyjen saajat
 3. Hyötyodotukset
 4. Mitattavien hyötyjen valinta
 5. Mitattavien hyötyjen priorisointi
 6. Odottamattomien hyötyjen mittaaminen
3. Hyötyjen mittaaminen
 1. Mitä mitataan
 2. Hankkeen elinkaari
 3. Väliarvioinnit
 4. Loppuraportti
 5. Indikaattorit
 6. Mittaristo
 7. Mittaamisen ongelmat
 8. Mittaamisen vaikutus toimintaan neg
 9. Mittausten tulokset
4. Hyötyjen evaluointi
 1. Ei-mitattavat hyödyt
 2. Datan keruu
 3. Datan analysointi
 4. Raportointi
5. Hyötyjen mittaamisen ja arvioinnin parantaminen
 1. Mittaamisen riittävyys
 2. Mittaamisen parantaminen
6. Muut huomiot
7. Resurssit
8. Lainsäädäntö
9. Legacyn ongelmat
10. Seuraukset

Liite 4. Verohallinnon tavoitepuu 6.5.2020.

